



**Association
E R A C L E S**
ETUDES RECHERCHES ACTIONS POUR
LE CLIMAT, L'ENVIRONNEMENT ET LA SOCIÉTÉ



Action de recherche participante dans le cadre de l'élaboration du PCET de Dreux Agglomération

Suivi des pratiques de concertation
et analyse des facteurs de réussite

FRANÇOIS BERTRAND

Coordination scientifique : Marion AMALRIC

RAPPORT FINAL

SEPTEMBRE 2014



Sommaire

Sommaire.....	2
Préambule.....	4
Introduction.....	5
Définitions : changements climatiques, « problème climat » et politique climatique	6
Première partie - Concertation et action face aux changements climatiques au niveau local : éléments pour une problématisation	7
I. Caractérisation des différentes modalités de concertation lors de l'élaboration de politiques locales de développement durable et/ou de climat énergie	8
Le(s) public(s)	8
Les objectifs assignés à la mobilisation du public	8
Les différents dispositifs de « concertation »	10
II. Concertation et action locale sur le problème climat : éléments pour un état des lieux des recherches en sciences humaines et sociales.....	12
La concertation en environnement.....	12
La concertation sur le problème climat	13
En quoi la concertation locale sur le climat est-elle spécifique ?	17
Ce qui est accessible au débat local dans le problème climat.....	20
III. Concertation et action locale sur le problème climat : éléments pour un état des lieux au niveau des collectivités françaises	22
Pilotage.....	22
Transversalité interne	23
Mobilisation des parties-prenantes	23
Collaboration et mutualisation interterritoriale.....	25
Les publics de la concertation	25
Concertation climatique locale et conflictualité	26
La « portée » de la concertation.....	27
Pistes de progrès.....	28
IV. Enseignements issus de la problématique et pistes méthodologiques.....	29
Les points d'analyse de la concertation autour du PCET de Dreux Agglomération.....	32
Identifier les besoins, première étape de la concertation	34
Objectifs <i>a priori</i> de la concertation sur le problème climat à Dreux Agglomération.....	36
Deuxième partie - Eléments d'analyse et principaux résultats issus des enquêtes et de l'observation participante de l'élaboration du PCET de l'agglomération de Dreux.....	37
V. Concertation et action locale sur le problème climat : les prémisses de la politique climatique de Dreux Agglomération.....	38
La coopération intercommunale et l'élargissement de l'agglomération	38
Eléments de chronologie de la politique environnementale de Dreux Agglomération.....	41
Les initiatives précurseurs : COT, Agenda 21, CEP, AEU, Bilan Carbone	42
VI. Eléments d'analyse issus des entretiens préalables au processus de concertation.....	51

Origine, objectifs et enjeux associés à l'élaboration du PCET	51
Les pratiques, objectifs et publics associés à la concertation à Dreux Agglomération	55
Synthèse des premiers enseignements	58
Défis et enjeux liés à la concertation et à l'élaboration du PCET de Dreux Agglomération	60
VII. Enseignements sur le processus de concertation, à l'issue de l'observation participante et de la seconde série d'entretien.....	61
Le design du processus de concertation.....	61
Le déroulement effectif du processus de concertation.....	63
Qui a participé ?.....	64
Le déroulement des ateliers de concertation.....	68
Les apports du processus de concertation en termes procéduraux (en termes de gouvernance territoriale et de jeux d'acteurs).....	70
Les apports substantiels du processus de concertation dans la rédaction du PCET de Dreux Agglomération.....	71
L'organisation en grandes thématiques d'action	72
La place à part de l'agriculture	75
La construction des actions du PCET dans le détail	75
Proposition de caractérisation du processus de concertation observé.....	79
Eléments de synthèse et recommandations concernant la démarche de concertation du PCET de Dreux Agglomération	81
VIII. Retour sur l'élaboration du PCET	84
Portée et utilité opérationnelle des démarches formalisées de développement durable	84
Des gains « immatériels » en interne et vers l'extérieur, en termes d'image et de management.....	87
Des collectivités incitées et soutenues mais isolées et non accompagnées.....	87
Collectivité obligée, collectivité soutenue, collectivité ordinaire ?	89
« Portage et commande politique »... L'indifférence bienveillante	89
Le facteur taille, facteur critique.....	91
IX. Caractéristiques de la mise à l'agenda local du « problème climat » et points d'attention pour l'élaboration d'une politique climatique locale	92
Un problème venant « d'en haut ».....	92
Un problème à venir, sans réalité matérielle « ici et maintenant »	93
Des objectifs différenciés pour l'atténuation et l'adaptation	94
Points d'attention et recommandations pour l'élaboration d'un PCET	95
Bien insérer l'exercice dans son contexte territorial, institutionnel et politique	95
Observations sur le contenu des politiques climatiques : les périmètres et modalités du débat	97
Point d'attention généraux en termes de concertation et de communication locale sur les changements climatiques.....	99
Retours et perspectives pour les dispositifs de recherche-action	104
Quels apports pour la collectivité ?	104
Conclusions méthodologiques/ Apports en termes de recherche sur le climat et la concertation.....	105
Bibliographie	107
Liste des abréviations utilisées.....	112
Annexes.....	113
Liste des personnes interrogées	113
Guide d'entretien pour la 1 ^{ère} vague d'enquête.....	115
Guide d'entretien pour la 2 ^{nde} vague d'enquête	116

Préambule

Ce projet de recherche-action a été élaboré durant le premier semestre 2013. Il a bénéficié du soutien de l'ADEME et de Dreux Agglomération. Sa réalisation a suivi l'élaboration du Plan Climat Energie de Dreux Agglomération, qui s'est déroulée de juin à décembre 2013. Une seconde phase d'entretien a été conduite au début de l'année 2014, à l'issue de l'adoption du PCET.

Ce travail a donné lieu à la rédaction, en plus du présent rapport, d'une fiche de retour d'expérience intitulée « *Concertation et gouvernance lors de l'élaboration d'un Plan Climat Energie Territorial* ».

Ce projet de recherche participante a été coordonné et encadré scientifiquement au sein de l'UMR CITERES par Marion Amalric, maître de conférences en géographie à l'Université de Tours. La conduite de ce projet a été assurée par François Bertrand, chercheur associé en aménagement de l'espace à l'UMR CITERES, au sein de l'association ERACLES (*Etudes Recherches Actions pour le Climat, l'Environnement et la Société*).

Cette recherche a bénéficié d'un accompagnement actif tout au long de son déroulement, au sein d'un comité de pilotage composé de Marion Amalric (Université de Tours-UMR CITERES), Mohamed Amjadhi (ADEME Centre), François Bertrand (association ERACLES / Université de Tours-UMR CITERES), Isabelle Collin (Dreux Agglomération- service du développement durable et des contractualisations), Albane Gaspard (ADEME) et Anne-Claire Rivereau (Dreux Agglomération- service du développement durable et des contractualisations).

Cette recherche a également été possible grâce à l'accueil et à l'appui fourni par les services de Dreux agglomération, et particulièrement la direction du Développement Durable et des Contractualisations, ainsi que grâce à la disponibilité des acteurs locaux qui ont permis le déroulement de cette recherche-action et accepté de dégager du temps pour les entretiens en face à face.

Que chacun soit ici remercié pour sa participation à cette recherche.

Les propos exprimés dans le présent rapport n'engagent que l'auteur et ne correspondent pas nécessairement à ceux des commanditaires et partenaires.

Introduction

Dans le cadre d'une double démarche, alliant participation pratique et réflexions scientifiques, ce projet de recherche-action associé à l'élaboration du PCET de Dreux Agglomération a visé tout à la fois :

- d'un point de vue opérationnel, à accompagner les responsables du Plan Climat Energie Territorial de Dreux Agglomération dans la conduite des phases de concertation prévues lors de l'élaboration du PCET,
- et d'un point de vue scientifique, à contribuer à approfondir et prolonger les études entreprises par l'ADEME sur les démarches de concertation liées au PCET ainsi que les recherches engagées au sein de l'UMR CITERES sur la construction des politiques climatiques locales.

Ce rapport final rend compte de réflexions et observations réunies au long de cette recherche tant sur les pratiques et portées de la concertation dans l'élaboration des politiques locales que sur les modalités et effets de l'élaboration de politiques climatiques locales. Cette restitution s'organise en deux grandes parties distinctes :

Une **première partie** rassemble différents éléments ayant permis de construire une problématique sur les activités de concertation liées à la reconnaissance locale du « problème climat » et la construction des premières politiques climat-énergie locales.

Une **seconde partie restitue** les éléments d'analyse issus des deux séries d'enquêtes (avant et après les ateliers de concertation) et de l'observation participante aux ateliers de concertation et au comité de pilotage du PCET. Elle présente enfin les principaux enseignements de cette recherche ainsi que les voies d'amélioration et de réflexions qui se dessinent à l'issue de ce travail.

Définitions : changements climatiques, « problème climat » et politique climatique

Les changements climatiques d'origine humaine ont été reconnus, à la suite d'une expertise internationale *via* les rapports du Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat (GIEC), comme un problème environnemental planétaire justifiant une action concertée des États afin de « *stabiliser (...) les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique.* »¹. Les termes de « *changements climatiques* » désignent donc les changements de climat « *attribués directement ou indirectement à une activité humaine altérant la composition de l'atmosphère mondiale et qui viennent s'ajouter à la variabilité naturelle du climat observée au cours de périodes comparables.* »², c'est-à-dire toutes perturbations globales du système climatique liées aux activités humaines. On emploiera ici les termes de « *problème climat* » pour désigner les changements climatiques en tant que problème public reconnu et nécessitant une action collective ; et ceux de « *politiques climatiques* » pour désigner l'ensemble des actions mises en œuvre à l'initiative des pouvoirs publics et revendiquées comme solutions pour contribuer à résoudre le « problème climat ».

¹ Définition de l'objectif de la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques - CCNUCC- « *et de tous instruments juridiques connexes que la Conférence des Parties pourrait adopter* », extrait de l'article 2 de la CCNUCC adoptée lors du sommet de la Terre à Rio de Janeiro en 1992.

² Extrait de la définition donnée au terme « changements climatiques » à l'article 1^{er} de la CCNUCC.

Première partie - Concertation et action face aux changements climatiques au niveau local : éléments pour une problématisation

Cette première partie (de **I.** à **IV.**) est basée sur un travail documentaire et une analyse de la littérature. Elle propose un état de l'art des pratiques de concertation en environnement, et plus particulièrement des pratiques de concertation liées aux politiques climatiques :

I. Tout d'abord, un aperçu de la diversité des dispositifs de « concertation » et des différents éléments permettant de les caractériser et les distinguer (*I. Caractérisation des différentes modalités de concertation lors de l'élaboration de politiques locales de développement durable et/ou de climat énergie*).

II. D'un point de vue scientifique, un rappel de débats et réflexions en cours dans les sciences humaines et sociales, tant du point de vue de la participation des citoyens à la conduite des politiques publiques que sur la nature du « problème climat » et ses implications pour l'action locale (*II. Concertation et action locale sur le problème climat : éléments pour un état des lieux des recherches en sciences humaines et sociales*).

III. D'un point de vue opérationnel, un état des lieux des pratiques de concertation en lien avec les activités de prise en charge du problème climat par les collectivités locales en France, basé sur les activités de recherche déjà engagées sur l'action climatique locale au sein de l'UMR CITERES, ainsi que plusieurs travaux récents engagés en France par l'ADEME³ (9 études de cas et 68 réponses à un questionnaire en ligne), le réseau TEDDIF⁴ (enquêtes auprès de treize collectivités franciliennes) ou Energy Cities⁵. (*III. Concertation et action locale sur le problème climat : éléments pour un état des lieux au niveau des collectivités françaises*).

IV. Les éléments constituant le cadre d'analyse de départ sont présentés, en soulignant les différentes dimensions tant en matière de concertation qu'en matière d'action climatique locale à travers lesquelles la situation locale pourra être appréhendée (*IV. Enseignements issus de la problématique et pistes méthodologiques*).

³ ADEME (2012), Recensement et évaluation des pratiques de concertation dans les Plans Climat Energie Territoriaux (PCET), ADEME Service Economie et Prospective, 64 p. + annexes

⁴ TEDDIF (2012), Etude-bilan des PCET franciliens, Réseau Territoires, Environnement et Développement Durable en Île-de-France ADEME / Région Île-de-France / MEDDE / ARENE / ETD, juin 2012, 25 p. + annexes

⁵ ENERGYCITIES / ADEME (2013), Quelles solutions pour mobiliser les acteurs locaux dans le PCET ?, Synthèse de la première rencontre des collectivités participantes au programme ENGAGE, 10 juin 2013, 9 p.

I. Caractérisation des différentes modalités de concertation lors de l'élaboration de politiques locales de développement durable et/ou de climat énergie⁶

Il s'observe un foisonnement et une diversité des dispositifs de « concertation », entendue ici dans un sens extensif d'association de parties-prenantes au processus de décision⁷. Ces dispositifs peuvent être caractérisés selon différents critères :

- Le(s) public(s),
- Les objectifs assignés à la mobilisation du public,
- Les différents dispositifs de « concertation ».

Le(s) public(s)

La notion de “ public ” peut recouvrir des groupes d'acteurs très divers, et très diversement organisés. Toutefois, il n'existe pas *un* public, préexistant, qu'il s'agirait d'informer, de former ou de mobiliser. Toute tentative de mobilisation du public va conduire à « créer » ses propres interlocuteurs et ses catégories. Il est donc essentiel de réfléchir préalablement aux catégories que l'on souhaite mobiliser en fonction des objectifs que l'on se donne : s'agit-il de faire entendre un public jusque là inaudible ? S'agit-il de constituer un public jusque là peu organisé ? S'agit-il de donner une place à un public jusque là peu présent dans le processus de décision ? S'agit-il de mieux connaître les populations concernées par les décisions prises ?

Selon les réponses apportées à ces questions, les catégories ciblées de public seront différentes : un groupe de personnes représentatives de la diversité des points de vue ; un groupe de personnes construit de manière à donner la parole aux citoyens les plus faibles, un groupe représentatif des acteurs concernés par la décision publique...

Les objectifs assignés à la mobilisation du public

Aujourd'hui, une sorte de « doctrine de la participation du public » se diffuse, qui tend à faire de la mobilisation du public une finalité en soi des processus d'élaboration des politiques locales. Il convient de revenir sur cette évidence et de bien éclaircir les finalités associées à la mobilisation du public dans le cadre de l'élaboration d'un PCET. Les différents dispositifs de

⁶ Cette partie s'appuie très largement sur un texte rédigé par Corinne LARRUE à l'occasion de l'accompagnement de la Région Centre dans la réalisation de son Agenda 21. LARRUE C. (2007), *Les différentes modalités de participation du public envisageables dans le cadre de l'agenda 21 de la région Centre, Note de cadrage*, Université de Tours, Avril 2007, 5 p.

⁷ Ou pour reprendre la définition proposée par Barbier et Larrue : une « ouverture, volontaire ou non, des situations de décision et de gestion environnementales au-delà des cercles traditionnels. » (Barbier et Larrue, 2011 : 73)

mobilisation du public sont contingents du contexte dans lesquels ils se réalisent tout autant que des objectifs qu'ils permettent de poursuivre.

Les questions préalables à la mise en œuvre d'une démarche participative sont tout d'abord de savoir :

- Si on veut former le public, et quel public
- Si on veut informer le public et quel public,
- Si on veut le ou les consulter pour recueillir leur avis
- Si on veut le ou les concerter pour élaborer un projet en tenant compte de leur avis
- Si on veut le ou les inviter à co-produire un projet.

Ici encore, selon les réponses apportées à ces questions, les catégories ciblées de public seront différentes, de même que les moyens de les approcher.

Le second type de questions préalables traite de l'utilité attendue du processus d'implication du ou des publics. Pour beaucoup, l'utilité de la participation du public serait une évidence, car elle améliorerait la décision finale. Il s'agirait de développer une approche de type constructiviste, pour laquelle l'intérêt général est co-construit par la confrontation d'acteurs aux rationalités différentes : experts de divers points de vue, élus, techniciens, mais aussi usagers, ou simples citoyens.

Plusieurs types d'utilité peuvent alors être associés aux processus d'implication du public, bien que chaque dispositif ne soit pas univoque et puisse concourir à plusieurs finalités à la fois :

- La participation du public permettrait d'**améliorer la décision** par l'intégration de connaissances nouvelles, d'élargir le cadrage du problème, et ainsi d'enrichir et d'améliorer les projets et les programmes d'action, grâce au processus d'interaction entre des points de vue diversifiés.
- La participation du public permettrait **une décision plus efficace et moins coûteuse** car mieux adaptée aux attentes du public.
- La participation du public rendrait **la décision publique plus juste et plus équitable**, puisqu'elle permet un meilleur accès des citoyens les plus faibles, les moins dotés en ressource, à son élaboration.
- La participation du public **faciliterait la mise en œuvre** d'une décision publique, puisque les acteurs chargés de l'appliquer auront été associés à son élaboration.
- La participation du public **accroîtrait de manière plus générale, mais aussi plus symbolique, la légitimité** de la décision publique, sa crédibilité et son acceptabilité sociale.

Les différents dispositifs de « concertation »

La participation du public s'organise autour de dispositifs qui complètent un processus de décision publique. Ces dispositifs recouvrent une palette variée : le sondage d'opinion, les enquêtes par questionnaires, l'enquête publique, le débat public ou des dispositifs plus innovants comme les conférences de citoyens ou les sondages délibératifs et autre forum participatif... Les formes de participation et mobilisation du public peuvent se différencier les uns des autres sur un certain nombre de critères, parmi lesquels on peut citer :

- **Le degré d'implication du public** (depuis la simple information du public, le recueil d'avis, jusqu'à une véritable co-construction).
- Le plus ou moins fort **impact de la délibération sur la décision** (depuis l'avis consultatif à une totale délégation de pouvoir comme dans l'exemple des budgets participatifs).
- **Le degré de transparence, de formalisation et d'autonomie** de la procédure de participation.
- Le degré de structuration préalable des publics ciblés.
- La présence ou l'absence d'un garant extérieur à la décision.
- Le degré de dialogue et d'argumentation mobilisé au cours du processus.

D'un point de vue pratique, on peut proposer plusieurs modalités permettant de toucher le public selon que l'on cherche à l'informer (c'est-à-dire lui faire parvenir des informations plus ou moins ciblées), le consulter (c'est-à-dire lui faire parvenir des informations et recueillir son avis sur ces informations) ou l'impliquer activement (c'est-à-dire engager un processus interactif de partenariat). Le choix entre ces modalités devant être effectué en fonction des objectifs poursuivis mais aussi des ressources (financières, humaines et institutionnelles) dont dispose le promoteur du processus.

Les différentes modalités d'information du public :

L'information du public peut se faire sur un mode passif (fourniture d'accès à l'information) ou actif (action volontaire de diffusion d'informations). Ce dernier doit être pensé en fonction du type de public ciblé, et donc des modalités les plus adaptées à ce public : celles-ci peuvent varier sur le plan de la forme (audio, visuelle, audiovisuelle), du support (communication directe ou indirecte via des documents ou publicités) et des canaux de transmission (physique, électronique, personnes ou institutions intermédiaires). L'objectif d'une information du public pouvant aller de l'information sur un sujet ou une action à la prise de conscience d'un problème par un public large ou ciblé précisément.

Les différentes modalités de consultation du public :

Ici encore cette consultation peut se faire sur un mode passif (diffusion d'information non sollicitées) ou actif (solicitation volontaire d'informations sur un sujet précis). Les différentes modalités de consultation regroupent : l'organisation de groupes de discussion thématiques (*focus groups*), les enquêtes, les sondages d'opinion ; ou encore pour une consultation plus interactive relative à une action ou un projet précis, la mobilisation d'organismes consultatifs (ad hoc ou pérennes), l'organisation d'ateliers, de séminaires, de conférences permettant des échanges directs mais avec un nombre limité de personnes, l'organisation d'auditions publiques formalisées ouvertes à des représentants des groupes ciblés, ou encore l'organisation de référendums non contraignants permettant de toucher un plus grand nombre de personnes. Par ailleurs, des processus de consultation en continu peuvent être organisés via des panels de citoyens ou des commissions consultatives. L'objectif d'une consultation pouvant être de recueillir un avis général ou ciblé sur une question précise.

Les différentes modalités de participation active :

Plusieurs modalités de participation active peuvent être envisagées selon qu'elle touche des citoyens *lambda*, ou un public d'experts. Dans le premier cas on peut citer l'organisation de conférences de consensus⁸ ou de jurys de citoyens⁹. Dans le second cas, on pourra citer l'évaluation par les parties intéressées (*stakeholders*)¹⁰ et le recours à des commissions multipartites plus classiques. Par ailleurs des dispositifs associant ces deux types de public sont également possibles sous forme d'exercice de prospective participative¹¹, l'organisation de forums de citoyens¹² ou encore de processus formalisés de dialogue¹³. Plusieurs guides recensent ces différentes méthodes¹⁴

⁸ Un groupe de 10 à 15 personnes est réuni pour poser des questions à des experts sur un problème donné. Après avoir posé leurs questions, elles discutent du dossier entre eux. A la fin, elles présentent publiquement leurs conclusions sur lesquelles il y a consensus. Le groupe de personnes constitue un échantillon aléatoire. Aucun d'eux n'est expert de la question qui va être traitée.

⁹ Cet outil ressemble dans une large mesure aux conférences de recherche de consensus, mais il s'en distingue par des différences importantes. L'interrogatoire se déroule comme dans un tribunal, dans une salle ouverte au public. Le temps consacré aux questions et à la délibération est beaucoup plus réduit, et les conclusions n'ont pas à être fondées sur un large consensus. Avant l'ouverture de la procédure, l'administration fait connaître cette initiative et le mode de sélection des jurés auprès d'un large public, à l'aide par exemple d'une campagne de publicité. La procédure est ouverte à tous les non-experts.

¹⁰ Il s'agit d'organiser une évaluation participative de politiques ou programme d'action réalisée par un groupe composé d'experts, de représentants d'intérêts concernés et de représentant d'organisations de la société civile.

¹¹ Dans un processus impulsé par un animateur, un groupe de citoyens, de fonctionnaires, et d'experts élabore une vision cohérente ou plusieurs scénarios divergents sur les évolutions futures. Les futurs ainsi tracés portent sur un thème et un champ d'action spécifiques, ou même sur des territoires (villes ou pays). Des supports d'information tels qu'articles, vidéos ou expositions mettent la vision ou les scénarios à la portée d'un plus large public. En se combinant avec des outils d'information et de consultation, visions et scénarios amènent les citoyens à discuter activement des options envisageables, avec des retombées sur le processus de décision.

¹² Un forum de citoyens rassemble un groupe nombreux et divers de représentants de la société civile autour d'un domaine ou d'un enjeu particulier. Il fournit une structure au sein de laquelle on peut délibérer et coopérer, élaborer des propositions d'action et faire participer un plus grand nombre de citoyens. Les retombées d'un

Dans chaque cas, le choix des modalités doit se faire en fonction des objectifs poursuivis et des moyens disponibles. En effet, les processus de consultation et plus encore de participation active requièrent du temps et des moyens humains et financiers importants. Enfin, les dispositifs à mettre en place requièrent une certaine créativité de la part de ses promoteurs, permettant de combiner dispositifs existants et dispositifs à créer.

II. Concertation et action locale sur le problème climat : éléments pour un état des lieux des recherches en sciences humaines et sociales

La concertation en environnement

Les recherches en sciences sociales sur les dispositifs participatifs sont très diverses et mobilisent de nombreux cadres d'analyse de participation en matière environnementale. Indéniablement, la montée en puissance de ces pratiques indique un changement en profondeur du cadre de décision, s'appuyant sur les figures du dialogue et de l'écoute. Ces recherches sont également marquées par la figure du conflit, et le développement des procédures participatives semblerait accompagner la multiplication des conflits.

D'autres auteurs, à l'instar de Yannick Rumpala, analyse le recours généralisé à la concertation comme un « *programme de gouvernement pour le développement durable* » caractérisé par deux dimensions principales : une orientation vers la recherche de l'accord associée à une large dépolitisation de la gestion des affaires communes ; une mobilisation et une responsabilisation de tous, qui passent en particulier par la « *reconfiguration de la participation populaire en technologie de gouvernement* » et portent une redéfinition conjointe, du public comme ensemble des contributeurs, et du citoyen comme « *personne*

forum de citoyens sont une contribution directe à l'élaboration d'une politique publique, et l'on peut en même temps toucher un plus grand nombre de citoyens. Les forums de citoyens peuvent devenir des activités permanentes animées par des organisations de la société civile.

¹³ Les processus de dialogue impliquent directement des groupes de citoyens nombreux dans l'élaboration d'une politique. Ils mobilisent à cet effet plusieurs outils adaptés aux différentes phases du processus. Par exemple, les contributions des citoyens peuvent être obtenues à l'occasion d'une série d'ateliers ouverts et interactifs. Les contributions sont reprises dans des conférences entre experts, représentants des groupes d'intérêt et fonctionnaires, qui se chargent de l'élaboration de projets de mesures nouvelles. Ces projets peuvent ensuite être examinés dans des ateliers de citoyens avant rédaction finale. Les structures mises en place pour le processus de dialogue peuvent également être utilisées pour organiser une participation active permanente.

¹⁴ Citons par exemple : Fondation Roi Baudoin 2006, « Méthodes participatives, un guide pour l'utilisateur » en ligne : http://www.kbs-frb.be/uploadedFiles/KBS-FRB/Files/FR/PUB_1600_MethodesParticipatives.pdf

Conseil d'État, rapport public 2011 « Consulter autrement, participer effectivement », La documentation française

FNH (2013), Démocratie participative - Guide des outils pour agir, Fondation Nicolas Hulot, juin 2013, 46 p.

censée écouter ce qui lui est dit et tenir compte de ce qui lui est conseillé, tout en s'insérant dans les discussions de la collectivité ». (Rumpala, 2008)¹⁵

L'ADEME définit la concertation en environnement comme suit : « *La concertation peut se définir comme les processus et les procédures qui passe par, ou visent à, une participation du public, d'acteurs de la société civile ou d'acteurs institutionnels aux processus de décision sur le développement durable. Entrent dans son champs les consultations, enquêtes publiques, instructions mixtes, débats publics, conférences de concitoyens, négociations associées aux processus de décision, dispositifs de discussion électronique, etc* »¹⁶. Nous utiliserons donc ici le terme de concertation dans un sens inclusif : une « *ouverture, volontaire ou non, des situations de décision et de gestion environnementales au-delà des cercles traditionnels.* » (Barbier et Larrue, 2011 : 73)¹⁷ Cette définition ouverte nécessite alors d'être recadrée en fonction de l'objet pour lequel la concertation est mobilisée, à savoir ici le « problème climat », entendu comme la reconnaissance de l'effet de serre anthropique comme nouveau problème public, désormais inscrit à l'agenda des politiques locales. Il convient alors préalablement de préciser la nature de ce nouveau problème public.

La concertation sur le problème climat

Caractéristiques du problème climat : de la difficulté d'appréhender et d'agir sur une « catastrophe au ralenti », inéluctable mais invisible

Plusieurs caractéristiques peuvent être mises en avant pour définir le problème climat :

- Un phénomène global, marqué par une **distribution inégalitaire**, tant spatialement que temporellement, entre causes et conséquences (l'exposition aux effets n'a pas de lien avec l'importance des émissions : les plus gros émetteurs ne sont et seront pas forcément les plus exposés aux conséquences).
- Un problème actuellement insaisissable dans le quotidien des individus (pour les résidents en France métropolitaine). Certaines caractéristiques de la crise climatique rendent son appréciation délicate : l'**irréversibilité** des évolutions climatiques et l'**inertie** du système climatique¹⁸ ; la relative **invisibilité** des effets des changements

¹⁵ Rumpala Y., « *Le “développement durable” appelle-t-il davantage de démocratie ? Quand le “développement durable” rencontre la “gouvernance”...* », *VertigO*, 8 (2), 2008, <http://vertigo.revues.org/4996>

¹⁶ ADEME, La concertation en environnement. Eclairage des sciences humaines et repères pratiques

¹⁷ BARBIER R. & LARRUE C., 2011, Démocratie environnementale et territoires : un bilan d'étape, *Participations*, 1/2011, pp. 67-104 [www.cairn.info/revue-participations-2011-1-page-67.htm]

¹⁸ Les projections établies illustrent de manière significative l'**inertie du système climatique**. En effet, quels que soient les efforts fournis aujourd'hui pour réduire les émissions de gaz à effet de serre (qu'ils soient nuls ou considérables), **la tendance climatique pour les cinquante prochaines années serait très probablement la même d'après les modèles**. Les évolutions de la température de l'air commenceraient seulement à diverger durant la deuxième moitié du XXI^e siècle.

Egalement, « *le réchauffement et l'élévation du niveau de la mer dus à l'homme continueraient pendant des siècles à cause des échelles de temps associées aux processus climatiques et aux rétroactions, même si les concentrations des gaz à effet de serre étaient stabilisées* » (GIEC, 2007).

climatiques ; l'**imprévisibilité** relative des évolutions climatiques (seuils de rupture...).

Ces caractéristiques constituent autant d'obstacles cognitifs et psychologiques pour se représenter et agir sur le problème, tant au niveau des individus que des collectivités territoriales.

Pour les gouvernements locaux, l'introduction d'objectifs à l'échelle planétaire tels que la participation à la « lutte contre l'effet de serre » conduit à un « *décadrement urbanistique* », pour reprendre l'expression de Cyria Emelianoff à propos des villes¹⁹. Les politiques climatiques locales conduisent alors à un renversement de perspective : elles s'appuient sur une mise à disposition de moyens locaux au bénéfice de problématiques globales, ce qui tranche avec les politiques d'aménagement traditionnellement pensées comme la mise à disposition de moyens extraterritoriaux au bénéfice de problématiques locales. Ce changement de perspective change radicalement les périmètres de références des politiques locales, alors même que les périmètres de légitimité politique restent inchangés (une collectivité territoriale exerce toujours ses compétences sur le même espace, mais elle doit définir certains de ses objectifs en fonction d'espaces de références bien plus vastes, étendus à la planète pour l'enjeu de maîtrise de l'effet de serre anthropique) et que les souverainetés nationales semblent s'estomper dans l'ouverture des économies et la mondialisation des échanges.

Les questions de capacités d'action des collectivités locales sur les problèmes environnementaux planétaires se retrouvent également à l'échelle des individus, pour lesquels l'exercice de la responsabilité est amené à changer radicalement de références spatiales. C'est ce que Philippe Gruca nomme « *décalage géographique* », en s'appuyant sur la pensée de Günther Anders, pour décrire la nouvelle échelle à laquelle chaque être humain doit penser et

Par ces effets d'inertie propres au système climatique -Le système climatique est entendu au sens de la CCNUCC (article 1, paragraphe 3) comme « *un ensemble englobant l'atmosphère, l'hydrosphère, la biosphère et la géosphère, ainsi que leurs interactions* »-, **les quantités de gaz à effet de serre émis jusqu'à aujourd'hui induisent inéluctablement, et indépendamment des efforts fournis aujourd'hui** -"Anthropogenic warming and sea level rise would continue for centuries due to the time scales associated with climate processes and feedbacks, even if greenhouse gas concentrations were to be stabilized".(IPCC, 2007: 16)-, **une évolution des conditions climatiques actuelles auxquelles les sociétés doivent désormais s'adapter**, à des degrés toutefois divers selon les territoires (variabilité spatiale), et le niveau d'atténuation atteint (variabilité temporelle).

¹⁹ « L'évolution des villes a des conséquences sur la biosphère qui pèsent en retour, de manière de plus en plus visible, sur les sociétés. L'inscription de la problématique urbaine dans cette évolution planétaire induit un *décadrement urbanistique*, amorcé par exemple par les villes qui engagent un plan local de lutte contre l'effet de serre, visant à réduire leurs émissions de CO₂. Un lien local-global se tisse, qui ne se réduit pas à l'affirmation d'une logique de compétition économique. Avec la Terre comme horizon ou cadre de vie, l'urbanisme se trouve assez brutalement confronté à une multiplicité d'enjeux relatifs à l'articulation des échelles spatio-temporelles, qui retentissent sur les logiques d'implantation des activités ou de l'habitat, les modes de mobilité, l'approvisionnement énergétique, les choix des matériaux, etc. Ce recadrage dans le temps et l'espace s'impose dès que les externalités du développement urbain commencent à être prises en compte. » (Emelianoff, 2004 : 3)

EMELIANOFF C. (2004), Les villes européennes face au développement durable : une floraison d'initiatives sur fond de désengagement politique, cahier du PROSES n°8, Fondation Nationale des Sciences Politiques (FNSP), Paris, Janvier/Février 2004, 34 p.

se représenter l'exercice de sa responsabilité²⁰. Anders, qui a beaucoup travaillé sur la menace nucléaire, propose le qualificatif de *supraliminaire* pour désigner des phénomènes trop grands pour être encore conçus par l'homme²¹.

Dans le cadre des CC, ce décalage géographique se double d'un décalage temporel lié à l'inertie des phénomènes en cause, opérant une translation spatio-temporelle entre causes et effets. Les sociétés actuelles s'adaptent ainsi aux conséquences des activités des générations passées (nous serions donc dans le « plus tard » et « l'ailleurs » des conséquences des actes des générations passées). Nous n'avons pas de visibilité directe sur la géographie de nos actes, et leur conséquence, bien que nous puissions néanmoins les représenter approximativement par des méthodes d'abstraction intellectuelle (analyse des cycles de vie, taxe carbone, origine des produits...), divergentes des mécanismes historiques d'appréhension de la portée des actes des générations passées sur l'environnement (dégradation immédiate et localisée du milieu, de la ressource). On le voit, la question principale est la capacité à acter, comprendre et intégrer ce que peut signifier l'entrée dans l'*anthropocène*²², comme nouvelle ère géologique, impliquant d'autres échelles et une nouvelle éthique de la responsabilité (passer de la maîtrise de la nature à la maîtrise de notre maîtrise de la nature).

Concertation locale, environnement et climat

Les activités locales de « concertation en environnement » qui accompagnent l'installation de grands équipements (infrastructures de transports, usines de traitement des déchets etc.) n'ont, semble-t-il, que peu à voir avec les activités de concertation sur le « problème climat » (phénomène non localisé, irréversible, aux conséquences non-maîtrisées), qui ne concernent pas directement des activités d'installations d'équipements ou de grands projets (sauf de production EnR) ou des modifications des droits du sol, des usages...

Pour autant, par les perspectives qu'elle ouvre, la crise climatique, comme la catastrophe nucléaire, demeurent emblématique de la société du risque planétaire. En considérant les effets potentiels associés au « problème climat » (les conséquences des changements

²⁰ « (...) la disposition spatiale propre à (...) nos macrosociétés permet une distance telle qu'on ne voit pas de nos propres yeux ce qu'on affecte par nos actes. Et cette situation étant anthropologiquement nouvelle – au regard des millénaires passés à agir et à constater les effets de nos actions, à entendre leur réponse et à développer ainsi notre responsabilité, nous nous retrouvons soudain (même si c'est un « soudain » vieux de déjà plusieurs siècles, accéléré depuis ces dernières décennies) dans une configuration où notre imagination est censée traverser les océans et les montagnes, prendre en considération des millions de personnes, afin de prendre la juste mesure de l'organisation sociale désormais tissée à une échelle titanesque. » (Gruca, 2011) GRUCA P. (2011), « Fukushima est partout », pp.38-41 In : L'Ecologiste n°34, juin-août 2011, « Le climat, l'énergie et vous »

²¹ « J'appelle « *supraliminaires* » les événements et les actions qui sont trop grands pour être encore conçus par l'homme : si c'était le cas, ils pourraient être perçus et mémorisés. » (p.71) ANDERS G. (2001), « Et si je suis désespéré, que voulez-vous que j'y fasse ? », Allia, Paris, 95 p.

²² L'idée d'*anthropocène* désigne une nouvelle ère géologique, ayant débuté avec la révolution industrielle, où l'humanité devient une force géologique à l'échelle de la biosphère. Crutzen, P., Stoemer, E.F., (2000), «The 'Anthropocene'», *Global Change*, IGBP Newsletter, 41, p.17-18

climatiques), on se rapproche très sensiblement des caractéristiques d'une catastrophe, dont la fin reste ouverte, c'est-à-dire une catastrophe illimitée dans le temps, dans l'espace et dans le social, comme l'analyse le sociologue Ulrich Beck à propos d'une catastrophe nucléaire comme Tchernobyl ou Fukushima²³. Bien sûr, les effets des changements climatiques ne sont pas à proprement parler une catastrophe industrielle, ou pas seulement, et ils n'ont pas le caractère brusque d'une catastrophe nucléaire. Pour autant, les catastrophes nucléaires comme les changements climatiques sont bien emblématiques des problèmes hybrides, problème à l'origine humaine (puisqu'on parle bien des changements climatiques d'origine anthropique) mais aussi problème aux implications environnementales évidentes (puisqu'ils modifient en profondeur les écosystèmes). Ils sont bien caractéristiques de la société du risque planétaire. On a bien là un potentiel de catastrophe qui échappe tant à notre capacité d'entendement qu'à notre réactivité politique (toujours en reprenant Beck à propos des catastrophes nucléaires).

Ces deux problèmes ont des effets en profondeur sur l'environnement, et pourtant largement invisibles. Ils ont également en commun leur irréversibilité, et l'imprévisibilité des effets de seuils (seuils de rupture, point de basculement impossible à déterminer préalablement à leur réalisation).

Et pourtant, quoi de plus différent, de plus dissemblable entre une activité de concertation liés à l'implantation et développement d'activités nucléaires et un dispositif de concertation accompagnant l'élaboration d'une politique climatique ? Si la première sera marquée par une très forte conflictualité, basée tant sur une opposition locale prévisible que sur un mouvement organisé anti-nucléaire, la seconde sera marquée par le consensus, voire l'apathie.

Bien sûr, on ne peut comparer l'installation d'activités industrielles dangereuses et la mise en œuvre de mesures locales visant à minimiser l'effet de serre d'origine anthropique. Bien sûr, ces deux catastrophes sont *a priori* nettement dissemblables : brusque, brutale, traumatisante pour un accident nucléaire ; continu, progressif, quasi-imperceptible au quotidien pour les changements climatiques (sauf pour les catastrophes naturelles liées à des événements extrêmes mais dont l'imputabilité première à l'effet de serre anthropique n'est jamais évidente).

Mais ce sont leurs points communs qu'il convient sans doute de ne pas ignorer : leur incommensurabilité pour l'entendement humain, tant du point de vue spatial, que temporel et social. Incommensurabilité qui explique en grande partie la déconnexion, la non-proportion entre ces problèmes et les mécanismes de régulation politique sensés les prendre en charge

²³ C'est-à-dire une catastrophe dont il demeure délicat, même avec l'appui de statistiques, d'établir le nombre de morts et de blessés qu'elle entraîne. « *En poussant le raisonnement, vingt-cinq ans après Tchernobyl, toutes les victimes de cet accident ne sont même pas encore nées.* » Interview d'Ulrich Beck dans « Le monde après Fukushima », Arte, 5 mars 2013

(par exemple, le principe de précaution²⁴). Cela renvoie aux différents travaux sur le risque et la catastrophe, soulignant notamment les différentes représentations des conséquences du développement des techniques et les représentations politiques qui peuvent être associées (s'agit-il de vivre avec la catastrophe ou de la conjurer ? etc.)²⁵. Pour l'action face aux CC, s'agit-il alors de s'adapter à la possibilité de la catastrophe ou bien de se préparer à la catastrophe ? Dans un cas, l'adaptation peut être vue comme la capacité d'anticipation visant à modifier l'avenir, dans l'autre, elle consiste davantage à se préparer à une catastrophe inévitable, ce qui modifie largement l'imaginaire de la planification associée.

Au-delà de ces perspectives, dans l'action publique au concret, avec les figures des mesures « sans-regret » et l'écueil de la « maladaptation », on voit surtout que l'action ne peut s'exprimer qu'en réparation d'un problème actuel existant, et non pas dans l'anticipation visant à amoindrir ou éviter un problème à venir.

Plus largement, pour l'action climatique, on peut alors distinguer très nettement :

- l'atténuation, où la figure de la transition énergétique ou écologique semble communément admise et constitue une perspective (avec un point d'arrivée, le « facteur 4 »), même si les trajectoires pour y parvenir restent largement débattues,
- et l'adaptation, où la vision du futur fait défaut.

La « décarbonisation » de l'économie et la transition énergétique forment une perspective relativement claire du modèle à atteindre, avec des tensions sur les leviers de changement à actionner (comportementaux vs technologiques, par exemple). A l'inverse, les conditions climatiques de la société de demain demeurent incertaines (dépendantes d'une part des trajectoires d'émissions et donc des choix politiques effectués, et d'autre part, d'interaction entre évolutions climatiques en partie incalculable).

En quoi la concertation locale sur le climat est-elle spécifique ?

Contrairement à une partie des recherches consacrées aux formes et effets des ces dispositifs de concertation²⁶, qui pointent un apparent paradoxe entre la prolifération et l'approfondissement de ces dispositifs et la multiplication concomitante de conflits locaux associés, l'observation des formes de concertation liées à la mise en politique locale du problème climat s'effectue dans des situations non-conflictuelles, sur un problème largement à venir et n'ayant guère d'existence sociale localement. Loin de résoudre un problème, ils

²⁴ Larrere Catherine, « Le principe de précaution et ses critiques », Innovations, 2003/2 no 18, p. 9-26. DOI : 10.3917/inno.018.0009

²⁵ Bourg D., Joly P.-B. & Kaufman A. (Dir.) (2013), Du risque à la menace. Penser la catastrophe, PUF coll. L'écologie en question, 252 p.

²⁶ Melé P. (Dir.) (2013), « Conflits de proximité et dynamiques urbaines », Presses Universitaires de Rennes, juillet 2013

viseraient alors bien davantage à le faire exister, le matérialiser et se doter des capacités de l'anticiper.

Nombreux sont alors les débats sur les modalités de communication comme le contenu des messages à faire passer : comment traduire et faire partager le sentiment de l'urgence écologique de la situation, dans un contexte bien davantage marqué par l'urgence sociale et le « redressement économique » ? Comment communiquer sur les perspectives catastrophiques ouvertes par les perturbations anthropiques du climat, et plus globalement la crise écologique, perspectives qui sont à la base de l'engagement international pour limiter les perturbations anthropiques du climat ?

Plusieurs éléments semblent déjà faire consensus. Les perspectives anxiogènes ne motivent pas l'action et les changements de comportement, elles auraient peut-être même davantage tendance à susciter des réactions psychologiques, conscientes ou inconscientes, de rejet et de déni²⁷. Différents travaux ont déjà exploré ces questions²⁸, et si des recherches en anthropologie, en sciences politiques²⁹, en sociologie,³⁰ en psychologie³¹ et en sémiologie³² ont déjà été initiées, elles restent à prolonger, pour mieux comprendre comment la dégradation globale de l'environnement est réceptionnée à l'échelle locale et dans le quotidien des individus et des communautés.

Concernant le changement climatique, il nous semble central de bien cerner la nature de la question abordée. Si l'on reprend les différents critères proposés dans le guide « Méthodes participatives, un guide pour l'utilisateur » (Fondation Roi Baudoin, 2006), pour déterminer la nature du sujet traité :

²⁷ Cf. notamment Clive Hamilton (2012), Nous sommes tous des climato-sceptiques, pp.221-243 In : Zaccai E., Gemenne F. & Decroly J.-M. (Dir.), Controverses climatiques, sciences et politiques, Presses de Sciences Po, Paris, 256 p.

²⁸ On peut citer ce rapport déjà ancien mais qui identifie clairement les principaux enjeux et propose des recommandations : PNUE / FUTERRA (2005), Communiquer sur le développement durable. Comment produire des campagnes publiques efficaces, 66 p.

²⁹ Par exemple, ces travaux de thèse : Luc Semal, *Militer à l'ombre des catastrophes. Contribution à une théorie politique environnementale au prisme des mobilisations de la décroissance et de la transition*, thèse de doctorat en science politique, Université Lille 2, soutenue le 8 décembre 2012, 572 p. + annexes

Thèse en cours : Dobigny Laure, 2006 Le choix des énergies renouvelables. Socio-anthropologie de l'autonomie locale énergétique en Allemagne, Autriche et France (dir. Alain Gras)

Szuba M., Carte carbone et les politiques de rationnement de l'énergie. Université Paris 1 Panthéon Sorbonne

Le programme SOBRIÉTÉS, dirigé par Bruno Villalba (CERAPS- IEP de Lille), centré sur l'étude des pratiques de sobriété dans la région Nord-Pas-de-Calais (programme lancé en octobre 2010).

³⁰ Par exemple, les travaux de Marie-Christine Zelem, co-responsable du pôle « Politiques Environnementales et Pratiques Sociales » au CERTOP-CNRS.

Pautard E. (2009), « Vers la sobriété électrique. Politiques de maîtrise des consommations et pratiques domestiques », thèse de doctorat, CERTOP

³¹ Par exemple, le projet de recherche « Quel climat à l'école ? Les « jeunes » face aux changements climatiques », coordonné par Susan Kovacs dans le cadre du programme GICC (APR 2008)

³² Voir par exemple les travaux de Ferenc Fodor sur la médiatisation et les représentations sociales des enjeux énergétiques et environnementaux. Cf. par exemple Fodor F. & Brunetière V. (2011), *Climat d'angoisse. L'imaginaire du changement climatique*, Les deux encres, Coll. Sciences Humaines, 120p.

- 1. En termes de connaissances : Dans quelle mesure la société possède-t-elle déjà une connaissance générale du sujet ?
- 2. En termes de maturité : Dans quelle mesure la société a-t-elle déjà développé des opinions ou même une législation sur le sujet ? Existe-t-il des points de vue solides ou la question est-elle si émergente qu'aucune norme n'est encore établie ?
- 3. Complexité : Le sujet est-il si complexe qu'une grande quantité d'informations (techniques) est requise ?
- 4. Controverse : La question est-elle extrêmement controversée et le débat est-il devenu polarisé à un point tel que le consensus est difficile à atteindre ?

En suivant ces différents points, on peut répondre que la société ne possède une connaissance qu'imprécise sur le sujet, même si elle reconnaît le problème.

Bien qu'il y ait une législation (essentiellement des « lois molles » -*soft law*- pour l'instant, n'entraînant guère de contraintes formelles³³), on n'observe pas la constitution de positions solides et pré-établies sur le sujet (cette situation diffère d'autres situations de gestion de l'environnement, par exemple la biodiversité, où les positions de chacun apparaissent largement établies). L'impossibilité de prévoir actuellement précisément l'ensemble des effets liés au changement climatique et leurs natures précises explique largement ce flottement.

Le sujet est bien un problème complexe (*wicked problem*), qui requière une grande quantité d'information et demeure malgré cela en partie incertain (sur les effets à venir, les seuils de rupture...).

Pour ce qui concerne la controverse, c'est sans doute davantage une représentation médiatique de la controverse qu'une véritable controverse scientifique (l'immense majorité de la communauté s'accordant sur les points fondamentaux définissant le « problème climat »). Ce caractère controversé est également inexistant dans les scènes locales.

Le caractère faiblement constitué du débat public autour du changement climatique à l'échelle locale explique que les nouvelles scènes de dialogue constituées à l'occasion de l'élaboration des premières politiques climatiques ne donnent guère lieu à des batailles d'idées ou d'intérêts. Ainsi, le climat n'apparaît pas encore comme un bien commun en mesure d'opérer des modifications des positions des acteurs. Pour autant, ces scènes de dialogue pourraient s'avérer utiles pour contribuer à la construction sociale du problème climat, qui apparaît comme restante largement à faire.

³³ A titre d'illustration, la seule obligation réglementaire en matière de climat s'imposant aux collectivités de plus de 50 000 habitants (article 75 de la Loi Grenelle 2), est de réaliser au 31 décembre 2012 un Bilan GES comptabilisant les émissions de GES (liées à leur patrimoine et aux services qu'elles offrent). D'après l'Association Bilan Carbone (ABC), structure porteuse du Bilan Carbone, seul un tiers des collectivités françaises avait réalisé leur Bilan GES (Gaz à effet de serre) réglementaire à la date d'échéance. (Source : <http://www.associationbilancarbonate.fr/communiqu/bilans-ges-reglementaires>)

Ce qui est accessible au débat local dans le problème climat

Il convient d'insister sur l'absence d'expérience locale des changements climatiques, contrairement à de nombreux problèmes d'environnement (déchets, incinérateurs, installations dangereuses, etc.) dont les citoyens ont pu faire l'expérience dans leur environnement quotidien ou exige de ne pas avoir à faire cette expérience. Bien que certains problèmes à très forte conflictualité (comme le nucléaire ou les nanotechnologies) présentent aussi une caractéristique proche (personne n'en a fait réellement l'expérience, mais personne ne souhaite en faire l'expérience, pour le nucléaire, à la vue des dégâts ailleurs, pour les nanotechnologies, à la vue des dégâts potentiels).

On a là une construction du problème qui reste diamétralement opposée à celle de la qualité de l'air (ou la pollution atmosphérique) qui en France s'est appuyée « *sur le travail de la preuve, à l'œuvre dans des dispositifs de concertation avant la lettre tout au long du XXe siècle (commission extra-municipale, pétitions, collectifs de particuliers, réseaux de vigie de la pollution olfactive, etc.). Cela a permis d'appréhender la pertinence sociologique de l'expérience de proximité et l'antécédence des préoccupations de terrain et locales par rapport aux textes et instances nationales.* » (Charvolin, 2013)³⁴.

Il convient également de rappeler **la faiblesse de la constitution du problème climat en tant que problème social**, l'absence de positions bien constituées de la part des différents acteurs concernés³⁵, la relative indifférence quant à son traitement (pour l'instant, un objet politique en cours de constitution, davantage constitué aux échelles internationale et nationales qu'aux échelles infra-nationales et locales). Ce qui signifierait qu'il n'apparaît pas comme un bien commun à préserver, en partie à cause des difficultés pratiques à se représenter le problème, à faire l'expérience de ce problème, sa dualité (entre atténuation et adaptation, et aussi au sein de l'adaptation, entre catastrophe et catastrophe au ralenti), l'incommensurabilité entre problème global et appréhension locale.

Pour la France métropolitaine, **le problème climat apparaît comme un objet beaucoup moins tangible et stabilisé** que d'autres objets d'environnement (typiquement la question des déchets nucléaires, très tangibles par exemple).

³⁴ CHARVOLIN F. (Coord.) (2013), *HICQUAR - Histoire de la concertation dans la mesure et la régulation de la qualité de l'air : cadrages administratifs, neutralité scientifique et débordements citoyens*, Résumé, programme de recherche « Concertation Décision Environnement », APR 2008

³⁵ PETIT S., (2011) Le temps de demain. Un collectif engagé autour du changement climatique et de ses impacts. *Terrains et Travaux*, (18): 103-120.

	Atténuation		Adaptation	
Objectif / traitement du problème	Résoudre les causes du problème		Anticiper les effets du problème	
	Economie décarbonée	Société post-pétrole	Se préparer à des conditions climatiques différentes (prévention des risques tendanciels)	Anticiper les effets de la catastrophe (anticipation de risques occurrenceiels)
Domaine et thématiques d'action	Transition énergétique et économique		Modification des milieux - problème d'environnement Assurances Prospective	Prévention des risques naturels Sécurité civile assurances
Ce qui est mis en débat	++	+	+	0
Potentiel de conflictualité	+	++	0	0

Source : F. Bertrand, 2013

Ont donc été exposées ici certaines particularités du « problème climat », notamment dans ses conséquences qui peuvent se représenter à la fois comme soudaines, catastrophiques (événements climatiques extrêmes) ou au contraire progressives, modifiant les conditions climatiques moyennes (risques occurrenceiels vs tendanciels). La dualité de l'action climatique, consistant à la fois à atténuer les causes du problème et à se préparer à ses effets, a également été rappelée. Ceci pour délimiter de façon large les contraintes comme les enjeux d'un débat local sur le problème climat et sa résolution.

Le point suivant rassemble des éléments pour un état des lieux des pratiques locales de concertation sur la prise en charge du « problème climat », principalement en France.

III. Concertation et action locale sur le problème climat : éléments pour un état des lieux au niveau des collectivités françaises

Les PCET s'appuient sur une méthodologie classique de démarche de projet, passant par plusieurs étapes dans une logique d'amélioration continue : préfiguration ; diagnostic ; co-construction des actions ; mise en œuvre ; suivi-évaluation. Ce sont des documents de planification n'ayant guère de portée prescriptive mais visant bien davantage à faire émerger des propositions d'action collective, à rassembler le maximum d'acteurs mais aussi de dispositifs d'action préexistants dans une même dynamique « climat », afin de faire exister et mettre en visibilité une action commune locale face au problème de l'effet de serre anthropique.

Et les PCET constituent des démarches territoriales relativement « récentes », avec des savoir-faire en cours de constitution auprès des collectivités, un champ lexical et des logiques conceptuelles (atténuation et adaptation, mesure « sans regret », reconnaissance de l'incertitude) et opérationnelles (comptabilité carbone, compensation...) en cours d'appropriation par les acteurs locaux, et enfin un champ d'action dont le périmètre demeure relativement lâche.

L'étude des pratiques locales (notamment sur la base de l'enquête ADEME et du recensement TEDDIF) fait ressortir plusieurs caractéristiques générales concernant les processus d'élaboration et la conduite des politiques climatiques locales. Si nous retenons la définition suivante pour le terme de concertation, « *un processus d'organisation d'une réflexion collective sur un projet par différents acteurs concernés, dans le but d'optimiser ce projet dans ses objectifs et dans la réponse qu'il apporte.* » (ADEME, 2012 : 7), alors plusieurs enseignements généraux peuvent être dégagés concernant les démarches de concertation mise en œuvre lors de l'élaboration et la mise en œuvre des politiques climatiques locales :

Pilotage

- Qu'il n'y a guère de création de service *ad hoc* (peut s'expliquer par l'objet même de la politique qui appelle surtout à organiser et mettre en œuvre la transversalité, mais aussi le contexte de réduction des dépenses publiques qui oblige à fonctionner à budget constant) et que la mise en œuvre est le plus souvent partagée par plusieurs services³⁶.
- L'engagement d'une politique énergie climat conduit très fréquemment au recrutement d'un chargé de mission, avec des fonctions essentielles de recensement d'action et

³⁶ « Dans la plupart des cas, les modalités de mise en œuvre des actions du PCET sont partagées entre différentes directions. » (TEDDIF, 2012 : 11)

d'animation de la démarche³⁷. Le rattachement institutionnel, la mobilisation des agents comme le portage politique apparaissent naturellement déterminants dans le succès de la démarche.

- Les PCET entretiennent naturellement des liens étroits avec les démarches de développement durable territorial qui parfois préexistent. Fréquemment, le PCET constitue le volet énergie climat de l'agenda 21 local, auquel il peut rester étroitement associé, comme s'en autonomiser complètement, jusqu'à parfois tendre à remplacer un agenda 21 relégué au second plan ou abandonné. Ces liens demeurent encore instables, particulièrement dans un contexte de réduction des moyens et il convient de bien penser l'articulation et le lien entre ces deux démarches, en termes de synergies, de mutualisation des moyens comme d'association des parties prenantes et de communication, au risque de lasser ou de brouiller les messages et la portée des instruments.

Transversalité interne

- Des instances informelles de dialogue interne aux institutions (commissions thématiques, groupes de travail, club des correspondants Développement durable comme au Conseil général de Seine-et-Marne...) sont parfois mises en œuvre pour recueillir les « savoirs d'usage » des agents de différents secteurs³⁸.
- Des activités de sensibilisation et d'acculturation aux enjeux énergétiques et climatiques considérées comme des préalables essentielles à l'engagement des élus et des agents³⁹. Mais ces démarches se heurtent au manque de moyens humains et financiers pour entretenir sur la durée ces objectifs particulièrement chronophages.

Mobilisation des parties-prenantes

- Aller au-delà de la concertation avec les partenaires institutionnels de la collectivité demeure une difficulté pour les collectivités engagées dans un PCET, qui peinent à dépasser ce « premier cercle » (TEDDIF, 2012 : 12). Et il convient de distinguer les formes de concertation lors des phases d'élaboration du PCET et celles lors de la mise en œuvre (ADEME, 2012 : 9). Lors de cette phase de mise en œuvre, on peut recenser

³⁷ « L'agent territorial en charge du PCET (animateur et chef d'orchestre de sa mise en œuvre) se situe aussi dans une logique de conseil, de centre de ressources ou d'assistance technique auprès des autres services de la collectivité, maîtres d'ouvrages de certaines actions du PCET. » (TEDDIF, 2012 : 11)

³⁸ « Certaines collectivités ont également fait le choix de mettre en place des instances collaboratives internes ad hoc. Groupe de référents, ateliers thématiques, commission, groupe hybride (élus/agents) ou tout autre mode d'organisation, il s'agit ici que la parole éparse des différents agents, aux expertises et réalités différentes, soit consolidée, discutée, validée avant d'être débattue au sein des instances politiques. » (TEDDIF, 2012 : 11)

³⁹ « Déclinées dans le temps, assorties de piqûres de rappel plutôt qu'une sensibilisation « one shot » et fondées à la fois sur une bonne connaissance des attentes et sur des premiers actes fondateurs, symboliques, des éco-agents, la sensibilisation et la formation apparaissent comme des leviers essentiels. » (TEDDIF, 2012 : 11)

une certaine variété d'initiatives existantes⁴⁰, bien que moins nombreuses et associant rarement les publics ayant participé à la concertation initiale (ADEME, 2012 : 10). D'après l'étude du réseau TEDDIF, ces difficultés sont plus facilement dépassées aux échelles communales et intercommunales, grâce à la proximité effective avec les habitants et à l'appui de structures dédiées préexistantes comme les Espaces Info Energie et les Associations Locales de l'Energie. *« De manière générale, la concertation avec le grand public devient plus aisée lorsque l'échelle de territoire se réduit. »* (TEDDIF, 2012 : 13). De façon générale, la mobilisation des parties prenantes restent un enjeu central de la période de mise en œuvre du PCET. *« Loin d'être épuisée lors de la concertation, la recherche de relais et de porteurs de projets, reste un enjeu majeur pour la collectivité tout au long de la mise en œuvre du plan d'actions. »* (ADEME, 2012 : 10)

- Au-delà de la sensibilisation des différents acteurs, la recherche d'un engagement sur la durée, pérenne, demeure la plus grande difficulté à laquelle se heurtent les collectivités, bien que des solutions sont essayées (communiquer ses engagements et ses avancées régulièrement, association au suivi des actions collectives, maîtrise d'ouvrage de projets en propre, etc.). *« Au-delà de la mise en place de ces quelques dispositifs innovants, les collectivités témoignent des plus grandes difficultés à pérenniser la mobilisation suite à la phase d'élaboration du PCET. L'adoption du PCET ne constitue pas une finalité mais bien le point de départ d'une mobilisation collective autour d'une politique ambitieuse. Le PCET implique de s'engager à long terme. La participation de chaque acteur du territoire doit se penser au-delà de l'élaboration du projet, dans le cadre de son implication propre. Entretenir la mobilisation sur le long terme est la difficulté majeure de tout processus de concertation. Dans une société cognitivement saturée, il existe un risque réel de désintérêt. »* (TEDDIF, 2012 : 13). Si la période d'élaboration voit une communauté

⁴⁰ A titre d'exemples, on peut citer à différents niveaux territoriaux le *Collectif Climat de l'Essonne* (réunissant les principaux acteurs socio-économiques du territoire) créé en 2008, remplacé en 2010 par le *Réseau Climat Essonnien* (co-animé par le Conseil général, la Direction Départementale du Territoire, la DRIEE, l'Ademe Île-de-France, l'Arene Île-de-France et la Chambre du Commerce et de l'Industrie) ; le club IDEES (*Initiatives Durables pour l'Environnement, l'Économie et le Social*) en Hauts-de-Seine ; CAP climat en Nord-Pas-de-Calais, rendez-vous annuel de la dynamique climat (6^{ème} édition, 400 participants en 2012) ; le *Club climat d'Annecy* créé en 2012 et réunissant une soixantaine de membres (pour deux tiers des partenaires institutionnels, socio-économiques et associatifs et pour l'autre tiers des habitants volontaires).

se constituer, la période suivant de mise en œuvre s'accompagne d'une désagrégation de cette communauté, bien davantage que son renforcement⁴¹.

Collaboration et mutualisation interterritoriale

- Les PCET portent soit sur les champs de compétences de la collectivité, soit sur l'ensemble du territoire. Ce second niveau d'ambition impose de dépasser le périmètre et les compétences de la collectivité porteuse, et repose avant tout sur les capacités de conduire un travail en réseau et d'animer une dynamique collective, associant *a minima* les autres collectivités territoriales concernées. On observe fréquemment ces collaboration entre ville centre et communauté d'agglomération (que ce soit pour mutualiser les données de diagnostic comme le bilan carbone ou pour élaborer et mettre en cohérence des programmes d'action complémentaires). A des niveaux supérieurs (échelle départementale ou régionale, parfois également à l'échelle de l'agglomération), la collectivité chef de file se place comme tête de réseau animatrice des PCET des collectivités de niveau infra-territorial, en se constituant en centre de ressources (en fournissant les données des diagnostics carbone territoriaux, une veille réglementaire, un accompagnement méthodologique avec des boîtes à outils, etc.) et en organisant des temps de formation (réunions techniques thématiques) et d'échange d'expériences.
- L'échelle pertinente pour conduire et pérenniser ces dynamiques demeure débattue. Les collectivités intercommunales sont avancées comme particulièrement adaptées pour conduire une politique climatique, par les compétences qui leur sont transférées, très fortement émettrices, comme leurs périmètres devant englober un bassin de vie, un territoire vécu. A une échelle plus stratégique, les départements comme les régions sont également reconnus comme pouvant allier vision planificatrice stratégique, expertises et conseils, dialogue et accompagnement, et animation d'une dynamique large et mobilisatrice.

Les publics de la concertation

- Comme cela s'observe pour d'autres politiques, le nombre de personnes mobilisées lors de la concertation organisée dans le cadre d'un PCET demeure modeste, s'élevant en moyenne, d'après l'enquête de l'ADEME, entre 50 et 200 personnes (*« même si ce chiffre peut varier d'une dizaine à quelques milliers de participants selon les collectivités et les outils de concertation mobilisés »*) (ADEME, 2012 : 7).

⁴¹ « Alors qu'un élargissement de la communauté de lutte contre le changement climatique intervient au cours de la démarche d'élaboration, sa structuration n'est pas aboutie et tend à se déliter en phase de mise en œuvre du PCET. » (ADEME, 2012 : 9)

- Les effets de la concertation varient suivant les publics récepteurs. Pour les élus, des effets de sensibilisation et de responsabilisation vis-à-vis des enjeux climatiques s'observent. *« Il s'agit cependant du seul type de partie prenante pour lequel un passage à un registre « actif » de participation (intéressement, enrôlement, mobilisation, engagement) est fréquemment observé. Pour les autres parties prenantes, la participation à la démarche renforce seulement les registres « passifs » d'intérêt pour les enjeux climat-énergie (perception, information, connaissance et compréhension) (...). »* (ADEME, 2012 : 8). Cet effet s'avère paradoxal par rapport aux effets attendus de la concertation : *« (...) les représentants de la démocratie représentative (élus, administrations et institutions) sont les principaux mobilisés dans des démarches de concertation institutionnalisées ne parvenant pas à associer véritablement les parties prenantes de la société civile (acteurs socio-économiques, associations, habitants...). »* (ADEME, 2012 : 10)⁴².

Concertation climatique locale et conflictualité

- Les démarches de concertation accompagnant les PCET sont marquées par une absence de conflictualité (sauf dans le cas de conflits préexistants sur le territoire, pouvant alors s'arrimer à cette problématique) qui peut s'expliquer par différents éléments (cf. supra ?). En premier lieu, le climat n'apparaît pas encore constitué un « bien commun »⁴³ en mesure d'opérer des modifications des positions des acteurs. Le « problème climat » n'est pas (encore ?) socialement approprié et le débat public autour du changement climatique à l'échelle locale demeure faiblement constitué (guère de positions bien arrêtées des différentes catégories d'acteurs, à la différence d'autres problèmes environnementaux). De fait, si des éléments de conflictualité apparaissent lors de l'élaboration de politiques climatiques, ils concernent le volet énergétique, en lien avec des projets d'équipement de production d'énergies renouvelables (par exemple, détermination des Zones de Développement de l'Eolien dans le cadre des SRCAE). Ces éléments conduisent à un certain unanimisme autour du problème, qui s'exprime également dans les campagnes de sensibilisation et d'incitation à l'action. Pour autant, l'origine comme les conséquences et les réponses à apporter au « problème climat » restent très largement ouvertes à des interprétations très divergentes, notamment suivant les représentations associées au problème, allant

⁴² Et ce paradoxe peut encore se décliner. Ainsi, lorsque les ONG sont présentes, elles peuvent également siéger pour elle-même, au détriment du « grand public », comme le suggérait Etienne Ballan récemment : *« la gouvernance à cinq, issue du Grenelle a porté atteinte à la présence du grand public : assises à la table des négociations les ONG françaises se sont concentrées sur la reconnaissance et la consolidation de leurs positions »* Ballan E., « Démocratie et environnement, un mariage arrangé », *Territoires*, 516, 2011, p. 28-29

⁴³ C'est-à-dire à la fois un bien collectif ayant une visée d'intérêt général et un état de grandeur supérieur rapprochant des personnes et des intérêts divers (Boltanski et Thévenot, 1991).

d'un registre catastrophiste, associant au problème climat l'idée de « chocs » durs et plus ou moins proches (mobilisant davantage le registre du « survivre ensemble » de la problématique du développement durable) à des registres bien moins anxiogènes d'évolutions à long terme à gérer par anticipation, associant des gains complémentaires à l'action climatique (« doubles dividendes » et actions « sans regret ») (et mobilisant davantage le registre du « mieux vivre ensemble »). Ainsi, l'étude de l'ADEME note que si les démarches de concertation peuvent révéler des tensions entre participants⁴⁴, « (...) *ce dernier apport est plus rare, car les démarches de PCET cherchent généralement à éviter les affrontements au bénéfice d'un consensus favorisant la mise en œuvre d'actions.* » (ADEME, 2012 : 8).

La « portée » de la concertation

- Si cette absence de conflictualité est un élément important dans la construction d'une action climatique locale, c'est également un critère décisif pour la caractérisation des procédures de concertation. Pour différentes raisons (liées à la nature actuelle des politiques climatiques comme à l'état de maturation du « problème climat » dans la société), les démarches de concertation liées à l'élaboration des PCET n'ouvrent donc pas de fenêtres permettant de mettre en débat les modèles sous-jacents sur lesquels reposent l'organisation et le développement des différents territoires. « *La concertation permet de réfléchir à de nouvelles solutions pratiques, mais ne met pas vraiment en discussion le modèle économique sous-jacent.* » (ADEME, 2012 : 8). On a donc des procédures de concertation dédiées essentiellement au bon déroulement du processus d'élaboration du PCET, sans doute davantage qu'à la résolution du problème climat en lui-même, procédures qui peuvent alors être qualifiées d'utilitaristes⁴⁵ à visée incrémentale.
- Pour autant, les apports de la concertation ne doivent pas être réduits à l'apport de propositions alternatives et à la formulation de solutions techniques. Elle permet également de mieux cerner les représentations et les attentes des différents acteurs du territoire. « *Cet effet d'apprentissage des attentes des habitants vis-à-vis des questions climatiques est particulièrement visible pour les élus engagés dans ces démarches.* » (ADEME, 2012 : 9)
- Enfin, les démarches de concertation remplissent une fonction davantage symbolique d'affirmation et de reconnaissance de l'existence sur le territoire d'un cadre normatif

⁴⁴ Par exemple, sur les représentations associées au confort, à la consommation et à la sobriété, sur la part des technologies et celle des modifications de comportements dans les réponses à apporter, sur les formes d'aménagement du territoire et le rôle des transports, etc. cf. REGION RHONE-ALPES (2011), *Atelier citoyen sur le climat*, septembre 2011, 33 p. + annexes

⁴⁵ « (...) les démarches de concertation s'inscrivent dans une logique « utilitariste » visant à faire alimenter, par les parties prenantes, l'élaboration du diagnostic et/ou du plan d'actions. »

en matière d'action sur le problème climat. « (...) la concertation s'inscrit comme une étape importante de la constitution de ce cadre d'action, puis de sa diffusion et adoption par les acteurs du territoire, voire de sa « célébration ». » (ADEME, 2012 : 9) Elles permettent également de faire reconnaître une série d'actions déjà engagées sur le territoire, pour lesquelles l'inscription dans le PCET peut leur procurer un surplus de légitimité⁴⁶.

Pistes de progrès

« (...) si la concertation est une démarche perçue comme utile, ses objectifs restent flous et non formalisés, en premier lieu parce que ses apports s'avèrent mal connus et diffus et ensuite parce que sa mise en œuvre est pragmatique et incrémentale. » (ADEME, 2012 : 10) Parmi les lignes d'amélioration citées, nous pouvons retenir :

- Les démarches de concertation sont « (...) davantage conçues dans une optique de facilitation de l'élaboration du PCET que dans la recherche d'efficacité et de cohérence environnementale. » (ADEME, 2012 : 10) et elles sont « (...) insuffisamment adaptées au contexte et aux enjeux climatiques locaux et s'inscrivent davantage dans une logique de mise en œuvre de processus que d'atteinte de résultats. » (ADEME, 2012 : 11). Il conviendrait alors de « désacraliser la concertation » et de cibler davantage la concertation sur l'efficacité de la politique (contribution à la résolution de la crise climatique globale, préparation locale aux effets de cette crise et amélioration de la résilience locale) que sur l'efficacité de son élaboration et de sa mise en œuvre⁴⁷, notamment en associant prioritairement les acteurs les plus émetteurs du territoire et en faisant porter les débats sur les enjeux identifiés comme prioritaires dans le diagnostic.
- Toujours dans cette perspective, un autre élément notoirement absent et qui est appelé à devenir de plus en plus prégnant dans les démarches climatiques locales concerne les problématiques de vulnérabilités des territoires aux effets des changements climatiques, pour lesquelles les dispositifs de concertation sont particulièrement appropriés tant pour construire et enrichir ses problématiques (notamment grâce aux « savoirs d'usage » et à la « mémoire du risque ») que pour en permettre une appropriation par un large panel d'acteurs.

⁴⁶ « (...) pour un certain nombre d'acteurs du territoire, la concertation est aussi l'occasion de faire inscrire leurs actions au sein du plan d'action du PCET, permettant de leur apporter une certaine reconnaissance et légitimité au travers de cette procédure de « labellisation ». » (ADEME, 2012 : 9)

⁴⁷ Cette perspective rejoint clairement celle énoncée par Barbier et Larrue : « Une manière de penser à la fois les limites des protocoles participatifs et les moyens de les dépasser consiste à se déprendre de la fascination suscitée par quelques procédures innovantes et à rappeler avec force que ces situations de participation sont encadrées dans un système d'action qui les contraint en même temps qu'il est susceptible de leur fournir ressources et appuis. » (2011 : 91)

- Enfin, la faible portée prescriptive des PCET tout comme sa mise en œuvre limitée ne permettent guère de donner du poids aux processus de concertation engagés. Il conviendrait alors de renforcer et mettre en cohérence le PCET avec « *des instruments réglementaires (SCoT, PLU...) mais aussi incitatifs (économies réalisées, coordination des acteurs)* » (ADEME, 2012 : 11). « *Plus qu'un programme d'actions supplémentaires, le PCET doit être l'occasion de vérifier et d'améliorer la « climato-compatibilité » des différentes politiques publiques portées par la collectivité.* » (TEDDIF, 2012 : 15).

IV. Enseignements issus de la problématique et pistes méthodologiques

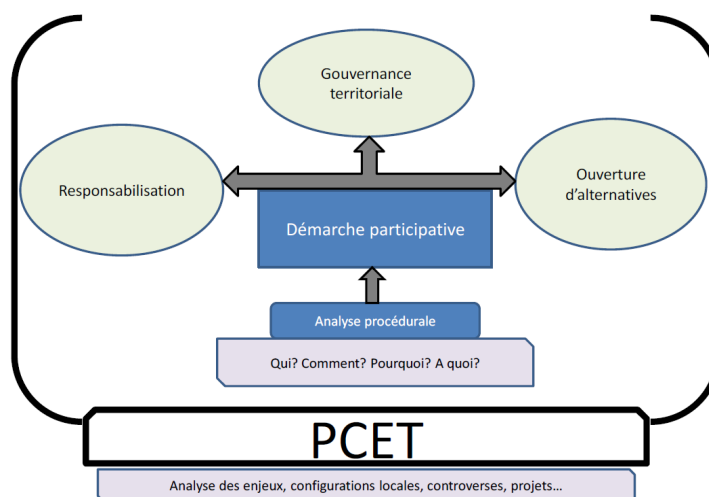
Cette recherche-action s'inscrit en prolongement et en complémentarité d'une étude de l'ADEME sur la concertation dans les PCET, sur le plan pratique grâce à une observation participante « en continu » et d'un point de vue scientifique, en tentant de resserrer et préciser les questions en termes de participation que posent le « problème climat » plus spécifiquement (absence de conflictualité et non-appropriation sociale, incertitude, double dimension atténuation et adaptation, structurellement déséquilibrée...). Elle constitue un apport complémentaire aux travaux précédents engagés à l'ADEME sur les dispositifs de concertation liés à de situations davantage conflictuelles (localisation d'équipements, etc.). Ce projet doit contribuer à une meilleure compréhension des effets / apports de la concertation dans l'élaboration des politiques climatiques locales, afin d'alimenter des recommandations méthodologiques pour conduire la concertation dans les PCET.

Cette recherche action s'inscrit également à la suite de travaux engagés au sein de l'UMR CIETRES⁴⁸ et entend également apporter des éléments sur *la construction et la mise à l'agenda des changements climatiques en tant que problème public* reconnu et justifiant une action locale, tant d'un point de vue *procédural* (jeux d'acteurs, ressources mobilisés, gain de légitimité, création de scènes ad hoc, structures-ponts et acteurs-relais...) que *substantiel* (filiations avec les politiques et mesures préexistantes, part de l'énergie, de l'atténuation et de

⁴⁸ Plusieurs projets de recherche conduits de 2005 à 2012 au sein de l'UMR CITERES ont porté sur les formes d'élaboration et de construction des initiatives locales face aux changements climatiques, en regardant particulièrement leur dimension « adaptation » (Bertrand et Larrue, 2007 ; Bertrand, Rocher et Melé, 2007 ; Bertrand *et al.*, 2012). Parmi les principaux projets : dans le cadre du programme GICC (Gestion et Impacts du Changement climatique) du Ministère de l'environnement, le projet « *Gestion territoriale du changement climatique- Une analyse à partir des politiques régionales.* » de 2005 à 2007, et le projet « *ADAP'TERR - L'adaptation au changement climatique : les défis d'une approche intégrée pour les territoires* » de 2010 à 2012. Dans le cadre du programme « Politiques territoriales et développement durable » du Ministère de l'environnement, le projet « *Le changement climatique, révélateur des vulnérabilités territoriales ?* » (2006-2007). Et dans le cadre du programme « *L'intercommunalité à l'épreuve des faits* » (PUCA/MEEDDAT), le projet « *Les politiques environnementales à l'épreuve de l'intercommunalité : vers de nouveaux territoires d'action ?* » (Amalric *et al.*, 2011). Un ouvrage collectif présente un aperçu des de ces travaux (Bertrand & Rocher, 2013).

l'adaptation, ressources extérieures mobilisées et interactions entre différents dispositifs d'aide, apports de la concertation et évolution des ressources cognitives des acteurs).

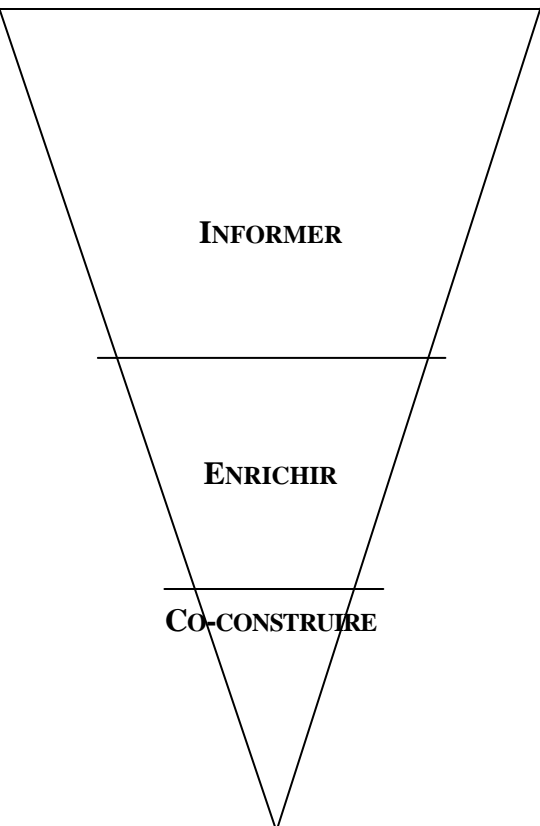
En s'appuyant sur le modèle idéal-typique d'analyse proposé par Guillaume Gourgues, trois dimensions peuvent être distinguées pour analyser les apports des démarches participatives.



Source : G. Gourgues in ADEME, 2012 : 108

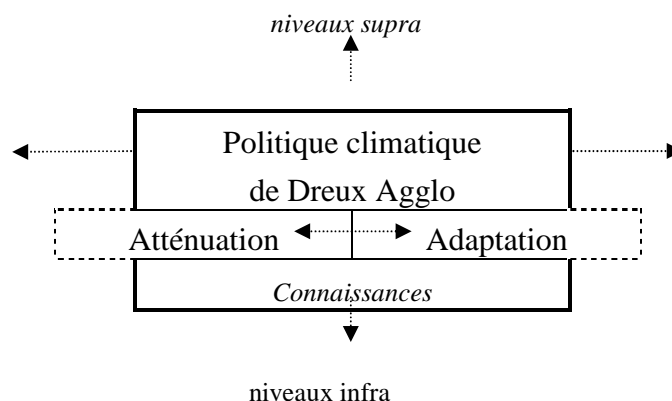
1. *Responsabilisation*. La première dimension renseigne la capacité des démarches participatives à faire émerger et exister un consensus sur la définition du problème et ses modalités de résolution.
2. *Ouverture d'alternatives*. La seconde dimension est davantage substantielle. Elle vise à observer si les démarches participatives permettent l'apport de pratiques (modification de l'usage d'instruments préexistantes), de principes d'action (apparition de nouveaux instruments) et de conceptions de l'action (changement de paradigme) absents au démarrage des réflexions.
3. *Gouvernance territoriale*. Cette troisième dimension analyse les effets des démarches participatives sur la prise en charge effective du « problème climat » dans l'action des gouvernements locaux (si l'enjeu du CC peut peser sur l'action territoriale, au-delà des politiques climatiques). La constitution d'une « communauté participante » débouche-t-elle sur l'existence d'une « communauté de gestion » ?

Ces trois niveaux d'analyse peuvent être considérés comme co-existants mais on peut également les représenter de façon hiérarchisée.

Dimension		Objectifs associés	Eléments d'analyse	Production	Logiques
1 2 3	cognitive	 INFORMER	Sources, modalités de médiation, efficacité. Mise à jour de tensions, d'intérêts divergents	confiance / acceptabilité	Prendre conscience
	substantielle		Mesures, actions ou vulnérabilités absentes au départ	Actions correctives	S'adapter pour le futur
	normative		Accès aux choix, facteur d'arbitrage, poids PCET sur autres politiques locales	Changement préventif du système	Définir un futur souhaitable

Source : F. Bertrand, 2013

A ce premier cadre d'analyse général, centré sur les processus de concertation et largement inspiré des travaux récents conduits par l'ADEME, s'en ajoute un second plus spécifique aux contenus des politiques climatiques locales et issus des travaux précédemment conduits à l'UMR. Il repose d'une part sur la distinction et l'articulation, supposées intuitives, entre les dimensions « atténuation » et « adaptation », et d'autre part sur les articulations multi-niveaux et les filiations ou « chemin de dépendance » entre politiques climatiques naissantes et les autres politiques territoriales préexistantes. Enfin, étant donné le caractère particulier du « problème climat » (planétaire, invisible, irréversible, incertitude irréductible...), la dimension cognitive, premier étage des politiques climatiques, constitue également un point d'analyse incontournable (sources et nature des informations, modalités de traduction et de médiation des savoirs scientifiques).



Source : F. Bertrand, 2013

Les points d'analyse de la concertation autour du PCET de Dreux Agglomération

1. Prendre en compte « l'encastrement territorial des processus de concertation »

« rappeler avec force que ces situations de participation sont encadrées dans un système d'action qui les contraint en même temps qu'il est susceptible de leur fournir ressources et appuis »

« L'encastrement territorial des processus de concertation apparaît ainsi comme une donnée contextuelle importante qui pèse sur les processus et leurs résultats. » (Barbier et Larrue, 2011 :94)

« Une juste appréciation des effets de la participation requiert de la situer au regard de la gouvernance concertée qui se déploie aujourd'hui dans les territoires. » (Barbier et Larrue, 2011 : 97)

- De façon conjoncturelle, les échéances électorales pèseront ici sur le processus décisionnel. De plus, la relative jeunesse de l'institution intercommunale et son actualité, à savoir son important élargissement, sont également des éléments de premier ordre pour saisir les dynamiques en jeu. Ces dynamiques peuvent notamment se cristalliser en antagonismes ou du moins en contraste culturel fort entre un pôle urbain (ville centre et 2 communes périphériques) et le reste de l'intercommunalité. Ces différences peuvent notamment rejaillir sur l'action en matière environnementale et énergétique, pouvant être perçue comme une préoccupation exclusivement urbaine (comme les enjeux de densification, de maîtrise de l'étalement, de corridors écologiques...) ou déconnectée des problématiques et enjeux des territoires ruraux. Les démarches de concertation peuvent alors ici permettre de mettre en lumière, voire désamorcer ces tensions, en permettant une acculturation et une représentation commune du problème et de ses solutions territoriales. Elles peuvent également constituer un capital de légitimité pour les démarches énergie-climat à l'échelle de l'agglomération.

2. « les décisions apparaissent d'autant plus ouvertes que les enjeux et responsabilités sont faibles »⁴⁹ (Barbier et Larrue, 2011 : 92)

- Localement, les questions climatiques n'apparaissent pas avoir encore actuellement beaucoup de portées concrètes, et sont donc relativement dénués d'enjeux (bien que ce soit moins vrais pour les questions énergétiques). On pourrait donc penser que les dispositifs peuvent être très ouverts, vu qu'ils n'entraîneront pas d'implications pratiques importantes. Les seules conflictualités seraient celles associées aux questions d'infrastructures énergétiques (énergies renouvelables, particulièrement autour de l'implantation des éoliennes) et éventuellement autour des questions de risques et des mesures de prévention et de gestion de ces risques -mais cela semble moins fréquent car traité par ailleurs, en dehors des politiques climatiques.

3. Penser les rapports entre producteurs et utilisateurs des dispositifs participatifs

*« Il importe dès lors de penser et d'organiser les rapports entre ces producteurs d'états du monde d'une part, et leurs utilisateurs potentiels que peuvent être les protagonistes de la scène participative d'autre part. »*⁵⁰ (Barbier et Larrue, 2011 : 93)

- Intérêt de travailler sur les formes de médiations et les passeurs ou médiateurs, qui font ce travail de médiation, traduction, diffusion des constats scientifiques. On a vu dans les recherches précédentes que cette question est particulièrement prégnante et centrale pour le « problème climat » qui a un régime d'existence indissociable de l'expertise scientifique et de l'infrastructure d'expertise inédite qui a pu déboucher sur l'énonciation d'un constat étayé et donc faire exister matériellement le problème. Le CC illustre à l'extrême cette indissociabilité entre science et politique, le discours politique sur le CC ne pouvant exister sans s'appuyer sur l'expertise scientifique. De

⁴⁹ « In fine, cet encastrement institutionnel peut conduire à ce que l'on peut appeler un paradoxe de la participation : compte tenu des responsabilités juridiques instituées, les décisions apparaissent d'autant plus ouvertes que les enjeux et responsabilités sont faibles et à l'inverse plus fermées lorsque les responsabilités en jeu sont importantes ; on a vu ce paradoxe à l'œuvre dans le cas des inondations. » (Barbier et Larrue, 2011 : 92)

⁵⁰ « Cet encastrement est aussi cognitif, au sens où la participation environnementale se nourrit de définitions concurrentes du « bien commun » mais également d'états du monde, c'est-à-dire de propositions relatives à la qualification des enjeux et des êtres en débat : sommes-nous réellement en situation de crise hydrique ? Telle espèce est-elle réellement menacée ? Ces états du monde sont généralement le produit d'une activité de science réglementaire, qui repose elle-même sur une véritable infrastructure sociotechnique : réseaux de capteurs et/ou d'observateurs, définitions conventionnelles de protocoles ou de seuils, compétences incorporées... Il importe dès lors de penser et d'organiser les rapports entre ces producteurs d'états du monde d'une part, et leurs utilisateurs potentiels que peuvent être les protagonistes de la scène participative d'autre part. Comme l'ont souligné R. Barbier, J. Riaux et O. Barreteau, un des enjeux de ce réglage consiste à éviter deux écueils : celui de la « tentation de la boîte noire » – sur le mode « c'est de la science, il n'y a rien à négocier » ; et celui de la disqualification ironique : « c'est arbitrairement tiré du chapeau ». On voit ici comment les démocraties environnementale et technique doivent s'articuler. » (Barbier & Larrue : 92-93)

Barbier R., Riaux J., Barreteau O., « Science réglementaire et démocratie technique », *Natures Sciences Sociétés*, 18 (1), 2010, p. 14-23.

plus, le problème climat n'a pas de matérialité, de consistance concrète, aux yeux de tous, dans le quotidien, le vécu des habitants dans les territoires.

Identifier les besoins, première étape de la concertation

Dans le cas de l'agglomération de Dreux, il convient de bien préciser les besoins en matière de concertation pour les démarches énergie-climat. Tout d'abord, il s'agit *in fine* de créer le *concernement*, notamment de la part des responsables politiques et techniques.

On peut ensuite définir un gradient d'objectifs, du moins au plus ambitieux :

- **Minimalement**, il s'agit de faire reconnaître le problème (d'un point de vue critique, s'agit-il seulement de le faire accepter ?).
- **Maximalement**, il s'agit d'obtenir l'implication des habitants dans les efforts pour résoudre (ou de façon plus pragmatique et réaliste, co-gérer) le problème (de la simple information à la co-élaboration ou l'élaboration autonome des solutions).

On peut mesurer les effets de la concertation selon trois aspects :

- sur le **cadrage** et les représentations du problème (en quoi la concertation les fait-elle évoluer ?).
- sur la **mise en œuvre de la politique** (définition des objectifs et apports au cadre d'évaluation).
- En termes de **légitimité** et d'**acceptabilité** de la politique climatique.

D'après une étude comparative à l'échelle européenne, deux logiques principales peuvent être distinguées : les dispositifs orientés vers la sensibilisation et ceux tournés vers la spécialisation (Monnoyer-Schmidt, 2013)⁵¹, même si tous ces dispositifs ont en commun de chercher à « *mettre sous tensions les cadrages proposés* » et à « *faire évoluer la nature des échanges en ouvrant la définition des termes du débat* »⁵².

- Les **dispositifs de sensibilisation** (travail en largeur)

Ils supposent des formes d'imposition et de cadrage (avec des informations préalablement diffusées), avec très peu de débat en tant que tel et très peu de savoirs d'usage recueillis, mais permettant une ouverture sociologique, des apprentissages et des montées en compétences (avec une approche française très individualisante –comme pour les déchets, ne s'agit-il pas

⁵¹ Monnoyer-Schmidt L. (Coord.) (2013), « *Formats de l'expression citoyenne dans les procédures locales de concertation en environnement : une comparaison européenne* », Synthèse, programme de recherche « Concertation Décision Environnement », APR 2008

⁵² « *Bien que dotés de finalités radicalement différentes, chacun des dispositifs est confronté à l'actualisation de ses participant qui mettent à profit les dynamiques dialogiques de ces forums hybrides pour tenter, avec plus ou moins de réussite, de mettre sous tensions les cadrages proposés et de faire évoluer la nature des échanges en ouvrant la définition des termes du débat.* » (Monnoyer-Schmidt & al., 2013)

avant tout d'éduquer au bon geste, d'instruire le peuple, le former d'un point de vue éthique et pratique, d'éduquer les profanes sur la base du savoir scientifique⁵³).

- Les **dispositifs de spécialisation** (travail en profondeur)

Ils entreraient davantage en profondeur dans la construction socio-technique de l'objet, et pourraient alors parfois arriver jusqu'à remettre en cause ce cadrage.

La concertation sur le problème climat s'inscrirait dans la première catégorie

Les **temporalités** et **l'ouverture des dispositifs** seraient alors des éléments déterminants quant à la possibilité « de faire bouger le cadrage proposé »⁵⁴. La possible **réflexivité** des dispositifs conditionnerait donc l'engagement des participants dans les procédures⁵⁵. Si des effets de sensibilisation sont observés, bien plus rares sont les effets en termes de changement de préférences⁵⁶. Ils s'observent davantage avec des publics hétérogènes ayant moins d'avis préconstruit sur le sujet de la concertation⁵⁷.

⁵³ Cf. par exemple sur ce sujet l'exposé de Christian Guinchard (Lasa, Université de Franche-Comté) : Concertation et coproduction de la propreté des rues. Terrains comparés à Mulhouse et Besançon (France), Rufisque (Sénégal) et Mohammedia (Maroc), colloque « Action environnementale : que peut-on encore attendre de la concertation ? », 30 et 31 mai 2013, Paris, Programme CDE

⁵⁴ « (...) ce type de dispositif, orienté vers la spécialisation, donnait les moyens aux participants d'avoir prise sur la constitution de l'objet environnemental en encourageant la circulation des concepts entre les différentes arènes de débat. A l'inverse, les dispositifs à dimension plus artefactuelle qui se tiennent sur un temps court et suivent une procédure très fermée laissent assez peu de possibilité de faire bouger le cadrage proposé. » (Monnoyer-Schmidt & al., 2013)

« Participer à une journée de débats, aussi intensive soit-elle, dans un jury de citoyen, ou à une réunion par trimestre, dans le cadre de conseils de quartier, n'est pas suffisant pour transformer durablement les acteurs. Au-delà de la forme prise par la participation – plus ou moins procéduralisée, plus ou moins délibérative ou inclusive – c'est avant tout l'intensité de l'expérience inscrite dans le temps qui est à même de marquer suffisamment les acteurs pour éventuellement les transformer durablement. » (Monnoyer-Schmidt & al., 2013)

⁵⁵ « Dès lors que les possibilités d'expression alternatives et de « débat sur le débat » sont fortement contraintes par la procédure, les acteurs en recherche d'ouverture critique ne peuvent plus se contenter d'évoluer dans les dispositifs et doivent rechercher des espaces d'expression alternatives, quitte à désertier les dispositifs officiels. » (Monnoyer-Schmidt & al., 2013)

⁵⁶ « Les dispositifs participatifs semblent en mesure de constituer une sensibilisation des citoyens aux questions environnementales, à même de faire évoluer leurs pratiques quotidiennes. Ces dispositifs paraissent dès lors s'inscrire dans le cadre très individualisant de la question environnementale en France qui voit dans la modification des pratiques individuelles la solution aux problèmes environnementaux. » (Monnoyer-Schmidt & al., 2013)

⁵⁷ « Les acteurs ont ainsi d'autant moins tendance à changer d'opinions que celles-ci sont fortement ancrées dans une pratique militante structurée. Des évolutions dans les prises de positions sont d'autant plus remarquables que le public participant est hétérogène et a globalement moins d'avis préconstruit. » (Monnoyer-Schmidt & al., 2013)

La restriction du champ de la concertation locale sur les changements climatiques

		Quel type de problème d'environnement ?	
		Pollution « diffuse », « lente »	Catastrophe, crise
Echelle d'appréhension	Locale		
	Globale		

Source : F. Bertrand, 2013

Objectifs *a priori* de la concertation sur le problème climat à Dreux Agglomération

Sur la base des éléments précédents et pour servir dans le cadre de la mission d'accompagnement de la collectivité, plusieurs objectifs stratégiques ont été identifiés *a priori* comme pouvant être assignés à la démarche de concertation du PCET de Dreux Agglomération :

Objectifs de la concertation	Publics cibles
1. Comprendre la nature du problème climat	Tous les publics
2. Identifier et s'appropriier les réponses au problème (contenues dans le PCET), notamment dans leurs ambitions territoriales Que chacun puisse retranscrire cette préoccupation dans les actes dont il est responsable (les politiques pour les élus et chefs de service, l'action au quotidien pour les agents, les choix comportementaux et d'équipements pour les ménages etc.)	Elus Agents Parties prenantes institutionnelles
3. Comprendre, débattre et fixer des trajectoires de réduction (et des objectifs) : - pour la collectivité - pour le territoire.	- Agents et élus - Parties prenantes institutionnelles, associations et population
4. Faire reconnaître la nécessité de s'adapter et d'anticiper les effets des CC.	Elus Agents, institutions et acteurs prioritairement concernés

Source : F. Bertrand, 2013

Deuxième partie - Eléments d'analyse et principaux résultats issus des enquêtes et de l'observation participante de l'élaboration du PCET de l'agglomération de Dreux

Cette seconde partie (de **V.** à **IX.**) cherche à restituer les principaux éléments qui ressortent des entretiens et des observations participantes. Elle présente enfin les principaux enseignements de cette recherche ainsi que les voies d'amélioration et de réflexions qui se dessinent à l'issue de ce travail :

V. Tout d'abord, le contexte dans lequel s'inscrit l'élaboration du PCET de Dreux Agglomération est rappelé. Il s'agit de décrire au mieux la dynamique de la collectivité en termes d'action environnementale, en faveur du développement durable, en matière énergétique et climatique. (*V. Concertation et action locale sur le problème climat : les prémisses de la politique climatique de Dreux Agglomération*)

VI. Les principaux enseignements issus de la première série d'entretiens (préalable au déroulement du processus de concertation) sont présentés. Ils concernent tant les représentations de la politique climatique à venir que les attentes et objectifs assignés à la concertation (*VI. Eléments d'analyse issus des entretiens préalables au processus de concertation*).

VII. L'analyse du processus de concertation tel qu'il s'est effectivement déroulé est ensuite présentée. Elle revient sur les publics touchés et tente de dégager les principaux apports du processus de concertation sur la politique climatique adoptée, tant d'un point de vue processuel que substantiel. Des recommandations simples, directement issues de cette expérience sont également avancées (*VII. Enseignements sur le processus de concertation, à l'issue de l'observation participante et de la seconde série d'entretien*).

VIII. Sont présentés ici des éléments concernant plus largement la dynamique d'élaboration du PCET au sein de la collectivité, les gains associés en interne, les effets des dispositifs d'incitation et de soutien (*VIII. Retour sur l'élaboration du PCET*).

IX. Enfin, sur la base de l'expérience drouaise, une dernière partie revient sur quelques caractéristiques de la mise en politique locale du « problème climat », avant d'avancer plusieurs points d'attention plus généraux à intégrer pour concevoir l'élaboration d'une politique climatique locale, ainsi que les exercices de concertation et de communication qui peuvent l'accompagner. (*IX. Caractéristiques de la mise à l'agenda local du « problème climat » et points d'attention pour l'élaboration d'une politique climatique locale*).

V. Concertation et action locale sur le problème climat : les prémisses de la politique climatique de Dreux Agglomération

Cette partie revient sur les différentes initiatives conduites par Dreux Agglomération avant l'engagement dans une démarche de Plan Climat, et donc susceptibles d'alimenter et d'éclairer les travaux en cours sur le problème climat. Cette partie ne vise pas l'exhaustivité, étant donné d'une part qu'un travail de ce type est conduit en interne et que, d'autre part, une évaluation complète et approfondie des différentes initiatives de Dreux Agglomération en matière d'environnement, d'énergie et de climat est également menée dans le cadre de la labellisation Cit'ergie.

Cette partie entend simplement mettre en avant deux éléments de contexte majeurs :

- d'une part, la dynamique de construction intercommunale dans laquelle s'inscrit Dreux Agglomération, qui conduit à la formation d'un territoire intercommunal de très grande taille (1^{ère} agglomération de la région Centre en termes de surface) rassemblant 78 communes et 110 000 habitants.
- d'autre part, la dynamique interne en termes de développement durable, d'énergie et de climat qui est marquée par sa jeunesse et sa vigueur : en 4 années, l'agglomération a structuré et formalisé son action, se dotant d'un service dédié avec du personnel et mettant en place de façon successive un nombre important de politiques en la matière (un Contrat Objectif Territorial, un Agenda 21, un Plan Administration Eco-Responsable, un Conseil en Energie Partagé, un Plan Climat, une labellisation Cit'ergie...).

La coopération intercommunale et l'élargissement de l'agglomération

La *communauté d'agglomération du Drouais* (CAAdD) est créée en octobre 2002⁵⁸. Elle rassemble 16 puis 19 communes et 55 600 habitants. 80% de la population totale de l'agglomération est rassemblée au sein du pôle urbain de l'agglomération (communes de Dreux, Vernouillet et Lurray). L'agglomération est présidée depuis sa création par Gérard Hamel (UMP, également maire de Dreux depuis 1995 et député de la 2^e circonscription d'Eure-et-Loir de 1993 à 2012). En janvier 2009, elle prend le nom de « *Dreux agglomération* », avec pour compétences principales :

- les déchets (collecte et traitement),
- l'eau potable et l'assainissement,
- le développement et l'aménagement économique,
- la rénovation urbaine et la politique de la ville,
- l'aménagement de l'espace (logement social, zones d'aménagement, PDU...),
- les transports (autorité organisatrice des transports),

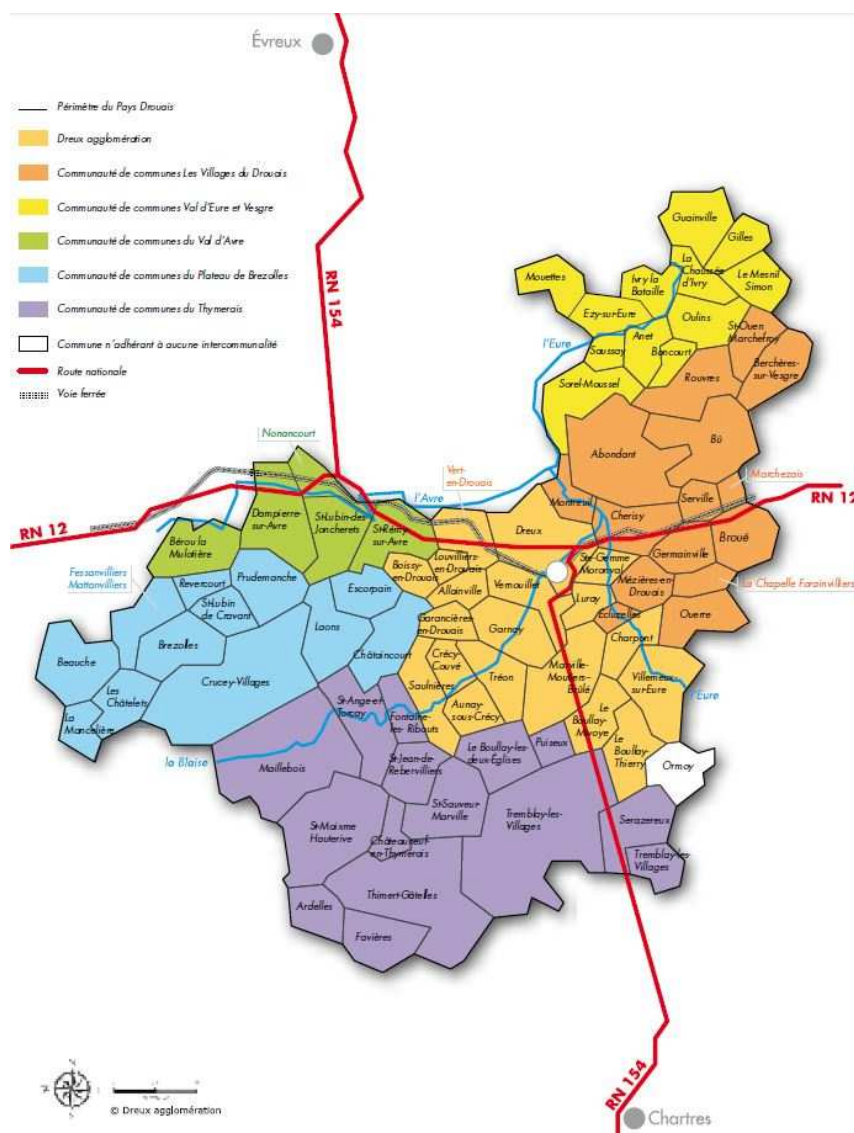
⁵⁸ Le SIAD (Syndicat Intercommunal de l'Agglomération du Drouais) était l'ancêtre de la CAAdD de 1995 à 2002.

- les équipements culturels et sportifs,
- l'action sociale (garderies, crèches, maisons de retraite),
- les loisirs et le cadre de vie,
- la gestion des eaux et des espaces naturels,
- l'aménagement numérique (réseaux et services de communications électroniques),
- le tourisme.

Un projet d'élargissement de la structure intercommunale est en cours, à travers la constitution d'une nouvelle communauté de communes élargie, la « Communauté d'Agglomération du Pays de Dreux » rassemblant 78 communes et plus de 110 000 habitants (ce qui en ferait, à l'échelle de la région Centre, la 4^{ème} agglomération en termes de population et la 1^{ère} en termes de surface). Ce projet d'élargissement très important (l'agglomération passant de 19 à 78 communes) est acté par les autorités préfectorales comme municipales. Il doit entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2014 et mobilise les services de l'agglomération. Un contraste culturel entre communes actuellement membres de l'agglomération et nouvelles communes adhérentes est souligné, notamment concernant le PCET mais plus généralement les documents de planification stratégique de type PLH ou SCoT. Le choix est fait de rester sur l'élaboration du PCET à 19 communes, pour permettre un temps suffisant d'appropriation de la démarche, notamment par les élus. Cette étape semble particulièrement importante à la vue de l'hétérogénéité des réalités communales composant l'agglomération⁵⁹. Un second temps sera par la suite consacré à la réalisation des documents stratégiques à l'échelle des 78 communes (PDU, PLH, SCoT), et ensuite seulement pourra être pensé l'élargissement en parallèle du PCET et de l'Agenda 21.

⁵⁹ Cet aspect est notamment mentionné dans le dossier de candidature de Dreux agglomération à l'appel aux PCET en région Centre 2012 de l'ADEME : « Toutefois, l'effort à fournir est d'obtenir une démarche territorialisée homogène. Effectivement, la forte dichotomie spatiale entre l'urbain et le rural, au sein du territoire, nous montre aujourd'hui que tous les acteurs n'ont pas le même degré d'informations ou encore qu'ils n'ont pas les mêmes attentes en la matière. Il conviendra, dans les premiers temps du PCET, de créer une culture commune puis de travailler sur les articulations indispensables et envisageables autour des politiques menées. » p.11

Le territoire de l'Agglomération du Pays de Dreux



Au 1^{er} janvier 2014, Dreux Agglomération devient la Communauté d'Agglomération du Pays de Dreux, passant ainsi de 19 à 78 communes et de 55 600 à plus de 110 000 habitants. Cet élargissement fera de l'agglomération de Dreux la 1^{ère} agglomération de la région Centre en termes de surface et la 1^{ère} en France en nombre de communes.

Physiquement, l'espace est marqué par une rupture nette entre espaces urbanisés (unité urbaine) et espaces ruraux, ces derniers étant caractérisés par des bourgs relativement compacts et un étalement limité (avec essentiellement un urbanisme de densification des « dents creuses »), peu de services et pas de bâtiments collectifs neufs en projets (les projets ne portant que sur de la rénovation de l'existant). Fonctionnellement, l'espace est marqué par des polarisations extra-régionales. C'est donc un territoire fortement contrasté, entre les communes de l'unité urbaine et le reste de l'agglomération, marqué par des polarisations extérieures fortes (influence francilienne) et par des multipolarités.

A noter que l'élargissement intercommunal a des conséquences morphologiques et sociologiques importantes : si le périmètre actuel de l'agglomération est marqué par une large part de la population résidant dans le pôle urbain (80 %), suite à l'élargissement à venir, cette part de population urbaine deviendra minoritaire (représentant environ 40 % de la population de l'agglomération).

Eléments de chronologie de la politique environnementale de Dreux Agglomération

2005	Création du centre de tri de déchets ménagers Natriel Etude prospective des paysages du Drouais
2006	Mise en service du parc éolien de Villemeux-sur-Eure
2007	Elaboration du SCoT
2008	Remplacement du parc d'autocars et refonte du réseau
2010	Création de la Direction du Développement Durable et des Contractualisations Plan d'Administration Eco-responsable 1 ^{ère} semaine de la mobilité
2011	Contrat d'Objectifs Territorial (COT) Conseil Energie Partagé (avril 2011-avril 2014, contractualisé avec l'ADEME) Etude du Schéma directeur des liaisons douces sur les 19 communes Plan local de prévention des déchets et obtention du label <i>Qualitri</i> Lancement de l'Agenda 21 1 ^{ère} semaine du développement durable
2012	Reconduite du COT Réalisation du Bilan Carbone patrimoine et services Lauréat de l'appel à projet PCET de l'ADEME Centre (octobre)
2013	Lancement du PCET Engagement dans une démarche de labellisation Cit'ergie avec le soutien de l'ADEME (avril 2013) Publication des 44 actions de l'Agenda 21

Réalisation : F. Bertrand, 2013

La chronologie de la politique environnementale de Dreux agglomération indique une politique environnementale relativement classique dans un premier temps (centrée sur des compétences environnementales « traditionnelles » des collectivités comme les déchets). Les ambitions et objectifs de cette politique s'étoffent nettement dans une seconde période, avec la multiplication des politiques environnementales et énergétiques dédiées (A21, CEP, PAE), des dispositifs de soutien (COT, lauréat appel PCET) et des animations en direction de la population (semaine du développement durable depuis 2011, semaine de la mobilité depuis 2011, fête de l'énergie). Ce récent virage (2010) correspond d'une part aux évolutions législatives (notamment avec les lois Grenelle) et d'autre part à la création d'une direction

dédiée au développement durable. Il est lié au lancement de la démarche d'Agenda 21⁶⁰. Cette jeunesse implique également qu'une « culture » de la durabilité et de la transversalité est depuis peu en cours de diffusion au sein de l'institution, aussi bien auprès du personnel administratif que politique.

L'action de l'agglomération en matière d'innovation et d'excellence environnementale s'appuie notamment sur le recours à des dispositifs de soutien extérieur existants. C'est le cas pour l'élaboration du PCET⁶¹, mais également le COT et le CEP. Cette stratégie est revendiquée dans l'Agenda 21 (Action 44. « *Valoriser les initiatives et bonnes pratiques des agents de la collectivité* »⁶²).

Créée en 2010, la *Direction du Développement Durable et des Contractualisations*, chef de projet du PCET, a la responsabilité des principales politiques environnementales engagées depuis 2011 (COT, Agenda 21, PAE, CEP).

Les initiatives précurseurs : COT, Agenda 21, CEP, AEU, Bilan Carbone

Le Contrat d'Objectifs Territorial (COT)

« *En 2010, Dreux agglomération a décidé d'élaborer un Contrat d'Objectifs Territorial (COT) afin de consolider sa stratégie globale en matière de développement durable sur les thématiques de la gestion durable de l'énergie et de la protection de l'environnement.* » (p.16 du dossier de candidature de Dreux agglomération à l'appel aux PCET 2012). Ce COT a tout d'abord donné lieu à un diagnostic pour identifier les thèmes et actions à approfondir en matière d'énergie et d'environnement. Suite à ces travaux de préfigurations, le COT est signé en juin 2011 et renouvelé en juin 2012.

L'agenda 21

L'agglomération s'est lancée dans l'élaboration de son agenda 21 à la fin de l'année 2011 (Diagnostic de novembre 2011 à mars 2012, stratégie de juin 2012 à septembre 2012, programme d'action d'octobre à novembre 2012 et rédaction du document final en décembre 2012).

Elle a procédé à plusieurs temps de rencontres et d'échanges afin de recueillir et discuter des propositions d'actions : un atelier avec les acteurs du développement économique et des chefs d'entreprise (octobre 2012, une quinzaine de personnes), deux ateliers avec des habitants (une quarantaine de personnes), deux séminaires internes avec les agents et élus de

⁶⁰ « *Dreux agglomération a su créer depuis quelques années une dynamique autour des questions du développement durable grâce notamment à son agenda 21.* » (p.10 du dossier de candidature de Dreux agglomération à l'appel aux PCET 2012)

⁶¹ « Issue du COT et du Bilan Carbone, Dreux agglomération a été lauréate de l'appel à projet lancé en 2012 par l'ADEME concernant le PCET. » (rapport de DD 2012 de Dreux agglo)

⁶² Notamment les mesures 44.2. « *S'associer aux initiatives nationales au plan local.* » et 44.3. « *Se porter candidat aux labellisations régionales et / ou nationales pour valoriser l'éco-exemplarité de la collectivité.* »

Dreux agglomération (juillet et octobre 2012, une vingtaine de personnes), et une consultation par questionnaires (adultes et jeunes, environ 350 réponses). Dreux agglomération a également participé aux réflexions issues de la démarche Projet Urbain de Cohésion Sociale, UnieCité, menée par la Ville de Dreux, permettant de répondre aux ambitions et objectifs actés dans la stratégie de l'Agenda 21 sur les champs de l'habitat, du cadre de vie, de l'emploi, de la santé, de la citoyenneté et des solidarités.

Un Agenda 21 avec 6 défis et 11 enjeux, dont plusieurs en lien avec l'action sur le problème climat (cf. ci-dessous).

Défi 1 : Le développement durable, effet de levier d'un développement économique ambitieux	Enjeu B : le soutien à un développement économique innovant, durable et responsable
Action 7 Poursuivre la valorisation du territoire par le développement économique	
<i>7.3 Favoriser les démarches de certification développement durable des entreprises</i>	
Défi 2 : Une mobilité durable favorisant les déplacements et organisant le territoire	Enjeu C : Le développement des modes de transports alternatifs à la voiture comme outil d'aménagement du territoire
Action 8 : mettre en œuvre un Plan de Déplacements Urbains à l'échelle de la nouvelle agglomération	
Action 9 : organiser un système de transport adapté au territoire	
Action 10 : Etre levier du développement des modes doux	
Action 11 : Permettre le développement des autres modes alternatifs à la voiture individuelle	
Défi 2 : Une mobilité durable favorisant les déplacements et organisant le territoire	Enjeu D : Le développement d'une mobilité durable « pour tous » pour favoriser l'accès aux formations, aux emplois et aux services
Action 12 : Mieux connaître les besoins des usagers de transports en commun pour adapter au mieux le réseau et la desserte	
Défi 3 : Un cadre de vie attractif et animé sur le territoire de Dreux agglomération	Enjeu F : une organisation territoriale, à Dreux agglomération, en harmonie avec son écosystème
Action 15 : Intégrer les enjeux de biodiversité dans les documents d'urbanisme et créer une trame verte et bleue sur le territoire	
Action 16 : Préserver les espaces naturels sensibles en particulier les zones humides	
Action 17 : Développer la sensibilisation de tous aux enjeux de biodiversité dans les espaces naturels sensibles	
Action 18 : Poursuivre les aménagements permettant la pratique d'activités « douces »	
Action 19 : Envisager un traitement des espaces verts plus respectueux de l'environnement	
Action 20 : Renforcer la politique de Dreux agglomération en matière d'adaptation au changement climatique	

<i>20. 1 réaliser le Plan Climat Energie Territorial et le mettre en œuvre sur le territoire</i>	
Action 21 : Renforcer les actions en matière de politique énergétique	
<i>21.1 Accompagner les collectivités face aux défis énergétiques</i>	
<i>21.2 Participer au développement de lieux de vie sobres en énergie</i>	
Action 22 : Déployer les énergies renouvelables sur le territoire	
<i>22.1 Identifier le potentiel d'énergies renouvelables</i>	
<i>22.2 Faciliter la mise en place des énergies renouvelables</i>	
<i>22.3 Développer une éco-exemplarité de la collectivité en termes énergétiques</i>	
Défi 4 : Dreux agglomération au cœur de la protection de son environnement	Enjeu G : la poursuite de la gestion intelligente et raisonnée des flux de déchets
Action 23 : Améliorer le tri sur le territoire intercommunal et développer le compostage individuel et en habitat collectif	
Action 24 : Continuer la sensibilisation de tous et particulièrement des jeunes publics au tri des déchets	
Action 25 : Renforcer le réseau d'ambassadeurs du tri pour accroître leur action	
Action 26 : Porter une réflexion sur la redevance incitative	
Action 27 : Etudier l'opportunité de recycleries sur le territoire	
Défi 4 : Dreux agglomération au cœur de la protection de son environnement	Enjeu H : la sécurisation et la gestion raisonnée de la ressource en eau
Action 28 : Sensibiliser, informer les publics sur la ressource en eau et ses usages	
Action 29 : Optimiser les réseaux d'assainissement	
Action 30 : Favoriser le développement de systèmes de récupération des eaux de pluie dans l'habitat individuel, collectif et les équipements publics	
Action 31 : Limiter les pollutions qui affectent les mares du territoire	
Action 32 : développer des systèmes de culture compatibles avec la protection de la ressource en eau à l'échelle des aires d'alimentation de captages	
Action 33 : Encourager le développement de méthodes innovantes d'assainissement	
Défi 6 : Dreux agglomération, une collectivité exemplaire	Enjeu K : l'intégration du développement durable dans les pratiques et politiques de la collectivité Mise en place d'un PAE (Plan d'Administration Eco-responsable)
Action 42 : Former tous les agents et élus au développement durable et participer aux éco-gestes	

Les composants préexistants à une politique climatique concernent essentiellement :

- La politique des transports (8, 9 10, 11 et 12).
- La politique environnementale (déchets et eau, de 23 à 33).
- La biodiversité (TVB, 15 ; zones humides, 16 ; 17) et les espaces verts (18 et 19).
- L'énergie de façon minimale (économie, 21 ; et production, 22).

- L'éco-exemplarité (42).

Il n'y a pas de mesures directement centrées sur l'habitat (Enjeu J : la politique de la ville) : pas de mesures directement centrées sur les économies d'énergie dans l'habitat (mais c'est en partie la mission du CEP, pour le patrimoine public) ou les constructions économes mais des ambitions en matière d'économie d'énergie et d'EnR (21.2 *Participer au développement de lieux de vie sobres en énergie* & 22.2 *Faciliter la mise en place des énergies renouvelables*). Ces orientations se sont déjà concrétisées en 2010 sur le patrimoine de l'agglo (remplacement de chaudière à l'hôtel de région et renouvellement des luminaires sur certains bâtiments) et les communes membres (installation de panneaux photovoltaïques sur une mairie et une salle des fêtes).

Il n'y a pas non plus de mesures sur les risques⁶³ mais une action sur l'adaptation (20), considérée comme une thématique peu maîtrisée (avec l'agriculture) (p. 44 du dossier de candidature de Dreux agglomération à l'appel aux PCET 2012).

Dans le cadre de son Agenda 21, une démarche d'éco-exemplarité est engagée en interne, via un *Plan d'administration éco-responsable*. Une dynamique est en cours (250 agents sensibilisé en 2011, puis en 2012, 40 agents formant des groupes de travail sur une des 4 thématiques : déchets, éco-gestes, déplacements, éco-achats).

L'agenda 21 est perçu comme un socle sur lequel s'appuyer pour s'engager dans la démarche du PCET⁶⁴. Il est également perçu comme un vecteur de communication, une « *belle vitrine* »⁶⁵ pour exposer les nombreux atouts de l'agglomération. Il a d'ailleurs été labélisé « Agenda 21 Local France » par le ministère de l'écologie et du développement durable en décembre 2013.

⁶³ D'après le portail de la prévention des risques majeurs, sur la commune de Dreux, le risque sismique est très faible, et les risques naturels et technologiques possibles sont : affaissement minier, inondation, transport de marchandises dangereuses. Les catastrophes naturelles passées à Dreux : mouvements de terrain différentiels consécutifs à la sécheresse et à la réhydratation des sols du 1 juillet au 30 septembre 2009, mouvements de terrain le 8 mai 2002, inondations et coulées de boue du 22 au 23 mars 2001, inondations, coulées de boue et mouvements de terrain du 25 au 29 décembre 1999, inondations et coulées de boue du 17 au 31 janvier 1995.

⁶⁴ « *Cet Agenda 21 sera très utile pour notre futur territoire, la grande agglomération. Dreux agglomération a été retenu par l'ADEME pour que nous réalisions un Plan Climat Energie Territorial : il va permettre d'étudier des solutions pour réduire nos dépendances aux énergies fossiles et de vérifier si nous sommes concernés par les modifications climatiques.* » Gérard Hamel, président de Dreux agglomération, dans une interview à Dreux agglomération (2013), « Agenda 21 / 44 actions concrètes pour des solutions durables », mars 2013, 20 p.

⁶⁵ « *La démarche d'élaboration de notre agenda 21 va servir de belle vitrine à nos nombreux atouts, avec le souci de préserver le remarquable cadre de vie des communes de l'agglomération.* » Gérard Hamel, président de Dreux agglomération, citation dans Dreux agglomération (2012), « Agenda 21/ Ensemble élaborons les étapes du concret », octobre 2012, 5 p.

L'Agenda 21 de Dreux Agglomération labellisé

A. D. - P.

Le 19 décembre dernier, Didier Martin, ministre de l'Écologie et du Développement durable, remettait officiellement le label « Agenda 21 local France » pour 2013, à 86 collectivités locales. Dreux Agglomération faisait partie de ces bons élèves, et c'est Michel Etienne-Augustin, maire de Boissy-en-Drouais, vice-président de Dreux Agglomération chargé du développement durable, qui représentait ce jour-là Gérard Hamel, président de Dreux agglomération.

« L'agglomération drouaise a initié en 2011 la réalisation de son Agenda 21 afin de coordonner, pérenniser et développer ses actions en matière de développement durable », rappelait Gérard Hamel la semaine dernière lors de la présentation de la labellisation. « Pendant près de 18 mois, l'agglomération a mobilisé les acteurs du territoire pour permettre d'élaborer un document ambitieux, et pragmatique : forums ateliers,

séminaires, questionnaires, colloques, animations, entre autres ont permis à l'Etat, aux habitants, aux entreprises, aux associations et aux collectivités locales de s'exprimer », expliquait Michel Etienne-Augustin qui a travaillé sur le projet en étroite collaboration avec Isabelle Collin, directrice du développement durable de Dreux agglomération, et toute son équipe.

La reconnaissance « Agenda 21 local » est un gage pour la qualité des projets stratégiques engagés et la cohérence des politiques menées à l'échelon local. Cette reconnaissance basée sur une double expertise est acquise pour 3 ans. L'Agenda 21 de Dreux Agglomération fait ressortir 6 défis et 11 enjeux pour définir les bases d'un projet de territoire global. Il a été élaboré autour des 19 communes de Dreux Agglomération. Il servira de base de travail pour une extension à l'échelle des 78 communes de la Grande Agglo du Pays de Dreux avec toutes les concertations nécessaires. « Au mo-



Gérard Hamel, Michel Etienne-Augustin, Jean Jimenez et Isabelle Collin en compagnie des agents de l'agglomération.

ment où on va aborder le SCOT général (Schéma de cohérence territoriale), l'Agenda 21 est une excellente base de travail », indiquait Gérard Hamel. L'Agenda 21 sera aussi une force de propositions pour le développement des documents tels que le Plan de déplacements urbains, le Programme local de l'habitat, qui seront initiés en 2014. Dreux Agglomération a par ailleurs élaboré un Plan climat énergie territorial, lancé la labellisation de Cit'Ergies, et fait aboutir son Plan d'administration éco-responsable et inaugurer le centre de formation l'Eco'logis. L'Agenda 21 labellisé permet d'ob-

tenir des subventions de l'ADEME (Agence de l'environnement et de la maîtrise d'énergie), il est le seul dans le département, il y en a trois dans la Région. « C'est un travail qui démontre la capacité d'une agglomération à travailler sur les thématiques que sont l'économie et le social pour mettre en cohérence toutes les politiques. A l'échelle des 78 communes, nous travaillerons sur différents domaines comme le traitement des déchets, les friches industrielles, nous pourrions partager notre savoir-faire », expliquait Jean Jimenez, directeur général des services de Dreux Agglomération. *

Magazine M ta ville Dreux, n°27, du 24 janvier au 6 février 2014, p.18

Le Conseil en Énergie Partagé

Service mis à disposition des communes adhérentes depuis 2011, le *Conseiller en Energie Partagé* fournit un bilan énergétique global de la commune assorti d'une série de préconisations, selon différents degrés d'ambition, et assure un suivi des consommations et des mesures mises en œuvre. Il a également un rôle de sensibilisation, formation et conseil technique auprès des élus et techniciens communaux.

Approche Environnementale de l'Urbanisme

La révision des Plan Local d'Urbanisme communaux peut s'appuyer sur l'AEU (8 PLU en cours de révision en 2012, agent formé à l'AEU en interne). L'Agglo réalise en régie la révision des PLU des communes membres, avec une démarche de co-construction (un service mutualisé « Urbanisme » doit être mis en place courant 2013). « *Au travers de réunions de travail et lors de sorties de découvertes, l'Agglomération met en place une Approche Environnementale de l'Urbanisme qui incite la commune à placer les questions environnementales au cœur de ses choix urbains.* »⁶⁶

⁶⁶ « Cette méthode, développée par l'Ademe, invite les élus locaux à réfléchir sur un aménagement durable et à définir et prioriser les objectifs : réduction des consommations énergétiques et des gaz à effets de serre ; réduction de la consommation en eau et préservation de la ressource ; utiliser l'espace de façon économe tout en assurant un cadre de vie de qualité...

Ces objectifs permettront aux communes de transcrire leurs orientations en termes de maîtrise d'œuvre : recherche de continuité urbaine, densification des habitats à proximité des axes de transports, organisation des

« Il est vrai que le fait d'avoir une personne formée à l'AEU® au sein de la future équipe projet est un atout pour mener à bien ce PCET. Cette AEU® sera sollicitée tant dans la phase de diagnostic pour croiser, par exemple, des thèmes comme le climat, les nuisances, les ressources et sensibilités environnementales, les risques, les usages, les attentes des habitants que dans les phases d'animations. » (p.10 du dossier de candidature de Dreux agglomération à l'appel aux PCET 2012)

Bilan carbone

Un bilan carbone a été réalisé courant 2012 sur le patrimoine et les services de la collectivité (livré en fin d'année 2012, avec 2011 comme année de référence). Les communes de Dreux et de Vernouillet ont également réalisé un bilan Carbone (regroupés dans un marché commun). On retiendra les principaux postes d'émissions :

- Les Déchets (6 575 tCO₂e - 54% des émissions) associant la collecte et le traitement des déchets des habitants de l'agglomération,
- Les Déplacements (2 250 tCO₂e – 19% des émissions) qui prennent en compte le service de transport (Linéad),
- Les Achats (1 160 tCO₂e - 10% des émissions) dont la fourniture des produits aux procédés d'assainissement des eaux usées,
- Les Immobilisations. (6 575 tCO₂e - 7% des émissions).

« Ces postes ont fait l'objet, du travail de concertation avec les services impliqués afin de définir un programme d'actions. Ce programme trace les lignes directrices des actions à mettre en œuvre. La phase effective du programme s'étale sur 3 ans à partir de 2013. » (rapport de DD 2012 de Dreux aggro) Ce travail constitue une première ébauche d'un volet atténuation du PCET de Dreux Agglomération.

L'agglomération a également obtenu par l'intermédiaire de la Région Centre son bilan carbone territoire sous la forme d'une Fiche énergie-climat réalisée par le bureau d'étude Energies Demain (selon une méthode intégrant la méthode cadastrale et la méthode Bilan carbone).

liaisons douces entre les quartiers et accessibilité des connexions, diversité et compacité des formes d'habitat, définition d'une qualité environnementale des logements (recours aux énergies renouvelables et choix de l'orientation du bâtiment, récupération des eaux de pluies, choix des matériaux de construction, contrôle des consommation d'énergie ...). » (p.25 du dossier de candidature de Dreux agglomération à l'appel aux PCET 2012)

Les démarches Plan Climat et Cit'ergie

Le label Cit'ergie

Cit'ergie est un label européen centré sur l'énergie (intégration de la problématique énergétique au développement territorial, développement d'outils de mesure et suivi). La Direction régionale Centre de l'ADEME a lancé une opération collective de soutien à l'engagement des collectivités pour leur labellisation. Et les collectivités soutenues dans le cadre de l'appel à PCET régional doivent également s'engager dans une démarche Cit'ergie.

La démarche Cit'ergie doit être conduite selon un protocole spécifique, avec un accompagnement par un conseiller Cit'ergie. Les actions engagées portent sur le patrimoine et les services de la collectivité et favorisent de fait l'élaboration et la déclinaison interne du PCET (*« Cit'ergie sera également le cadre idéal pour mettre en place le PCET de l'Agglo en interne. »* extrait du pré-diagnostic Cit'ergie de Dreux Agglo).

Le pré-diagnostic, réalisé en décembre 2012 sur l'agglomération de Dreux, souligne que *« la réalisation d'un Agenda 21 a permis de mettre en place des méthodes de travail en transversalité. »* et que *« la collectivité obtient un score encourageant qui montre la possibilité d'obtenir le label au cours de la première année de mise en place du processus Cit'ergie. »* Ce pré-diagnostic montre également que l'agglomération est particulièrement performante dans les domaines de *l'organisation interne*, de *la coopération* et de *la communication*, ainsi qu'en matière de collecte et traitement des *déchets* (les autres thématiques évaluées étaient : la planification territoriale, le patrimoine, la mobilité, l'approvisionnement en énergie et en eau).

La démarche Cit'ergie renforce la capacité à construire le volet interne du PCET et fait bénéficier, de fait, des marges de manœuvre supplémentaire pour développer les réflexions en ce qui concerne le volet territorial du PCET. Cependant, la complémentarité dans la conduite de ces deux processus doit être pensée et organisée, notamment en termes de gouvernance et de ressources humaines (une personne dédiée à la conduite du PCET en interne et un accompagnateur dédié à la démarche Cit'ergie).

Le Plan Climat Energie Territorial

L'élaboration d'un PCET, comme l'élaboration d'un bilan des émissions de gaz à effet de serre, sont rendues obligatoires pour l'agglomération de Dreux, suite à la loi Grenelle 2 (communautés de communes de plus de 50 000 habitants)⁶⁷, contrairement à la ville centre de

⁶⁷ L'article 75 de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement complète le chapitre IX du titre II du livre II du code de l'environnement par une section 4 précisant notamment *« Art.L. 229-26.-I. — Les régions et la collectivité territoriale de Corse, si elles ne l'ont pas intégré dans le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie mentionné à l'article L. 222-1, les départements, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération ainsi que les communes et les communautés de*

Dreux. Respectant l'esprit de la loi, le PCET est conçu comme le volet énergie climat de l'Agenda 21⁶⁸. *« Le plan climat s'inscrira donc comme une poursuite logique de l'exemplarité de la collectivité à gérer ses émissions de gaz à effet de serre et à démontrer la faisabilité de réduire son niveau d'émission afin de créer une dynamique généralisée sur le terrain. »* (p.26 du dossier de candidature de Dreux agglomération à l'appel aux PCET 2012).

L'élaboration du PCET est donc vue comme un moment fort de mise en cohérence des différentes politiques déjà engagées, et comme un moment d'acculturation aux problématiques énergétiques et climatiques, d'apprentissage et de mise en œuvre de la transversalité⁶⁹.

Six thématiques sont retenues pour organiser le PCET : bâtiment, déplacement, énergies renouvelables, déchets, urbanisme et agriculture.

D'après la présentation de septembre 2012 de la candidature de Dreux Agglomération à l'appel à PCET de l'ADEME Centre, les différentes thématiques et actions envisagées peuvent être analysées comme suit :

- 14 actions « d'accompagnement » (des communes (5), de publics-cibles -entreprises, agriculteurs- (3), de la population (6) ;
- 5 actions de « planification – mise en cohérence des documents » (PDU, TVB, EnR, SAGE, SRCE) ;
- 4 actions « en interne –exemplarité » (PAE, CEP).

On peut également remarquer certaines thématiques absentes de ce premier document : adaptation et vulnérabilité, habitat et confort climatique, énergie et précarité, tourisme, biodiversité et espaces naturels.

Il est prévu que le PCET de Dreux agglomération intègre les orientations déjà énoncées par les niveaux territoriaux supérieurs et s'inscrive dans le prolongement des démarches de développement durable déjà menées, notamment l'Agenda 21).

communes de plus de 50 000 habitants doivent avoir adopté un plan climat-énergie territorial pour le 31 décembre 2012.

Lorsque ces collectivités publiques s'engagent dans l'élaboration d'un projet territorial de développement durable ou Agenda 21 local, le plan climat-énergie territorial en constitue le volet climat. »

⁶⁸ *« La finalité première de l'Agenda 21 qui correspond à la lutte contre les changements climatiques se verra conforter par le futur PCET. »* (p.20 du dossier de candidature de Dreux agglomération à l'appel aux PCET 2012)

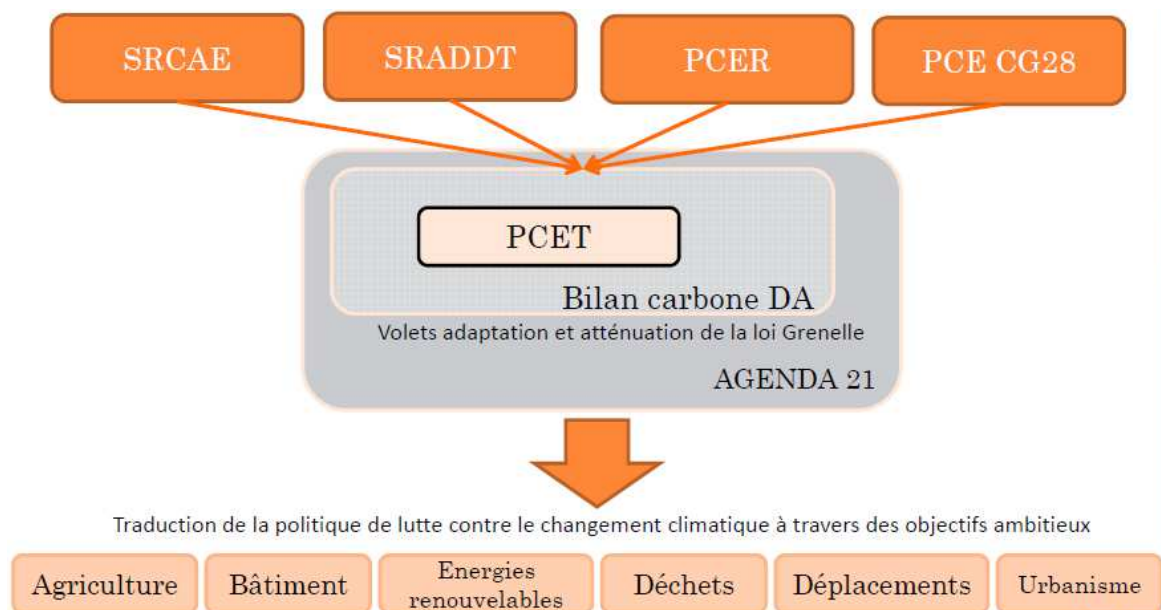
⁶⁹ *« Le PCET aura aussi pour mission de « mettre de l'ordre » dans l'ensemble des documents et des projets en cours sous l'angle du climat. Il permettra de fédérer pour une meilleure cohérence puisque des transversalités évidentes existent : énergie, déchets, éclairage public... »* (p.10 du dossier de candidature de Dreux agglomération à l'appel aux PCET 2012)

*L'insertion du PCET dans les autres politiques locales
de développement et d'aménagement durable*



Source : extrait de la présentation de la candidature de Dreux Agglomération à l'appel à PCET en région centre

« Interactions démarche d'élaboration PCET et documents supra-communaux »



Source : extrait de la présentation de l'élaboration du PCET de Dreux Agglomération, réunion du 10 juillet 2013

VI. Eléments d'analyse issus des entretiens préalables au processus de concertation

Une première série d'entretiens semi-directifs a débuté à la mi-juillet 2013 et a été complétée durant la première quinzaine de septembre. Treize personnes ont été interrogées durant cette phase d'enquête, appartenant très largement à l'Agglomération de Dreux : des élus des directeurs de services et des chargés de mission à Dreux Agglomération, un représentant de la SEM GEDIA -Entreprise Locale de Distribution d'énergie- et une représentante de la direction régionale de l'ADEME⁷⁰. Plusieurs éléments ressortent de ces entretiens, quant à la représentation des origines, enjeux et finalités du PCET, au contexte de son élaboration, ainsi que les attentes, objectifs et publics associés à l'exercice de concertation accompagnant cette élaboration.

Cette partie s'appuie donc sur les propos des différents acteurs interviewés lors de la première vague d'entretien pour décrire les attentes, objectifs et représentations des acteurs concernant tant la politique climatique locale à venir que la démarche de concertation qui doit accompagner l'élaboration de cette politique.

Origine, objectifs et enjeux associés à l'élaboration du PCET

Origine de la politique climat-énergie

Pour les personnes interviewées, l'engagement de l'Agglomération dans un PCET est attribué à plusieurs facteurs :

- Tout d'abord, une contrainte réglementaire (« cadre externe ») : l'effet « Grenelle » et le mouvement des différentes collectivités *supra*.
- Ensuite, cet engagement est également présenté comme la suite logique du COT et de l'A21, et des initiatives (PAE) et études conduites en interne (BC, CEP).
- Il y a également la volonté de s'engager sur des problématiques énergétiques.

Ces différents initiatives proviennent toutes de la Direction « Développement durable et contractualisation » créée en 2010, dans l'optique de pouvoir formaliser et rassembler les actions conduites avec les différents partenaires de Dreux Agglomération (CR avec CPER et Feder / CG, etc.). Pour certaines personnes interviewées, il s'agissait d'« *être en capacités d'engager des politiques contractuelles* ». Une vice-présidence au développement durable a également été créé simultanément (vice-présidence qui sera maintenue dans la grande aggro). Et effectivement, cette initiative du DGS semble avoir produit ses fruits lorsqu'on observe la situation en matière de climat-énergie, avec une multiplication de dispositifs contractuels et

⁷⁰ La liste des personnes interrogées ainsi que la trame qui a servi à ces entretiens semi-directifs sont disponibles en annexe de ce rapport.

partenariaux (très largement conduits avec l'ADEME : COT, CEP, appel à projet PCET, Cit'ergie...). Au-delà de cette dimension stratégique, il y avait également la volonté de distinguer les compétences environnementales classiques et techniques (eau et déchets au sein d'une direction « Environnement ») d'une approche plus ouverte, prônant la transversalité dans l'élaboration des politiques conduites (au sein d'une direction « Développement durable »).

Le caractère de réponse à une crise climatique ou à une urgence écologique n'est jamais mentionné par les acteurs qui se sont exprimés.

Les rapports entre élus et agents sur la problématique des changements climatiques

L'initiative d'engager un PCET est avant tout liée à des obligations réglementaires. Mais l'engagement dans l'appel d'offre « PCET en Région Centre » était conditionné par un portage politique (et une délibération permettant l'engagement de l'agglomération). Celui-ci est notamment issu des dispositifs de management des décideurs mis en place par l'ADEME Centre⁷¹. Ainsi, si une commande politique explicite en amont de l'engagement dans la démarche PCET n'est peut-être pas clairement identifiée (bien que l'engagement dans l'appel régional PCET repose sur une délibération explicite), le portage politique du PCET s'avère bien réel. Il est nourri par des initiatives spécifiques d'instances de niveau *supra* (ici l'ADEME Centre) à destination des élus.

Cependant, étant donné l'actualité institutionnelle de l'Agglomération (élargissement) et les délais courts d'élaboration du PCET, certains acteurs pointent les risques de fractures :

- d'une part le risque d'une dérive technocratique, où le PCET apparaîtrait comme une création des services seuls, conduisant à une fracture entre les services et les 19 communes⁷² ;
- d'autre part, le risque d'un différentiel cognitif et culturel entre les 19 communes de l'Agglomération et les autres communes, nouvelles arrivantes à partir du 1^{er} janvier 2014, qui ne seront pas familiarisées à la politique climat-énergie (et aux engagements

⁷¹ Un premier appel à candidature PCET lancé par l'ADEME Centre en 2011 ne recueille qu'une seule candidature (PCET commun du Pays gâtinais et de l'agglomération de Montargis). Celui-ci est doublé d'un appel à manifestation d'intérêt pour accompagner les collectivités intéressées mais pas encore prêtes à candidater. Huit collectivités, dont Dreux Agglomération, s'engagent alors dans un programme de formation-action dispensé par l'ADEME Centre. Celui-ci débute en janvier 2012 et comprend une session de sensibilisation des élus, une formation des chefs de projet PCET, une présentation de la démarche Cit'ergie pour les agglomérations, une formation des agents sur les PCET, l'invitation au colloque national sur les PCET à Nantes et un accompagnement pour remplir le dossier de candidature à l'appel d'offre. Ces derniers ont été déposés en juin 2012 et l'audition des candidats a eu lieu en septembre 2012. Sur les huit collectivités de départ, seules quatre ont été finalement retenues : l'Agglomération de Dreux, les PNR Brenne et Loire-Anjou-Touraine et le Pays Loire-Beauce.

⁷² Ce risque apparaît bien réel puisque certains agents reconnaissent peiner à s'y retrouver dans les entrelacements de politiques (A21, PCET), d'actions (Bilan Carbone...), de contractualisations (COT, accompagnement PCET...) et de labellisations (Cit'ergie...).

quantifiés associés), ainsi que plus largement aux politiques de planification territoriale (SCoT, PDU, PLH...).

Pour certaines personnes interviewées, le risque existe d'une coexistence et d'un cloisonnement fort (« *étanchéité* », « *enfermement* ») entre des politiques peu prescriptives (du type A21 et PCET) et les autres politiques davantage opérationnalisées : on suit la procédure et on referme le dossier une fois le plan adopté. D'où l'importance d'arriver à sensibiliser réellement et faire passer des messages aux élus, au-delà de la procédure dédiée.

Objectifs et limites associés au PCET

Les dimensions de rassemblement, de mise en cohérence, de coordination entre services, de mise en musique des différentes actions sont souvent citées. Le PCET doit permettre d'éviter la redondance.

Il doit également permettre de faire évoluer les mentalités, notamment par le partage d'éléments de diagnostic et de compréhension du problème climat.

Les périmètres d'action du PCET apparaissent particulièrement flous lors des entretiens et implicitement limités aux compétences. La dimension territoriale du PCET devra être bien affirmée et explicitée, en soulignant que la collectivité change de statut dans ce cas, en passant d'un rôle de principal responsable à celui d'animateur, de rassembleur et parfois de chef de file suivant les thématiques.

Il y a un réel besoin de « donner à voir » qui est largement souligné. Il faut arriver à raccorder à du concret, du tangible (économies d'énergie et gains associés pour les entreprises et pas les « petites fleurs »). La nécessité de matérialiser les CC (« *Le Bilan Carbone, ça reste abstrait.* ») et de dédramatiser la « lutte contre les CC » (« *montrer que c'est simple* ») est également avancée.

Et à l'inverse, l'entrée par l'énergie et les gains associés apparaissent plus concrets pour tous les acteurs interrogés, avec des gains plus immédiats. De ce fait, cette entrée apparaît plus accessible et demeure privilégiée. La présence depuis 2 ans d'une personne dédiée au Conseil en Energie Partagé au sein de Dreux Agglomération (avant même la réalisation du BC) et agissant à destination des communes périphériques semble indéniablement avoir initié mais aussi formaté une culture énergie/climat orientée sur la maîtrise des consommations, pour les équipes municipales ayant pu bénéficier d'un diagnostic communal.

L'importance de la communication à mettre en œuvre (format, support, message) revient toujours. Les messages doivent être bien pensés et maîtrisés (éviter la schizophrénie : il est urgent de ne rien faire ; « attention au fatalisme face à un catastrophisme sans moyen d'action ; intégrer les réactions de déni face à des dangers insaisissables).

Enfin, l'exemplarité de la collectivité peut s'incarner par une ou des mesures symboliques. Plusieurs suggestions sont avancées :

- projet de méthanisation avec déchets verts et boues de STEP,
- bennes à ordures -messages dessus ou modifications de leur fonctionnement-,
- laisser du temps pour regarder un film, laisser s'exprimer la créativité des agents,
- réflexions en termes d'écologie industrielle (mutualisation de services, complémentarité rejets/ressources),
- visite de projets exemplaires,
- déplacements des agents (garage à vélo, vélo à disposition -inscrit dans le PAE-, ...),
- Maison du vélo à la gare (conseil, entretien basique, location... -inscrit dans l'A21),
- Davantage mettre en avant, valoriser les pratiques spontanées de covoiturage.

Enfin, les objectifs quantifiés (3*20, Facteur 4) ne constituent pas des références communes et apparaissent guère ou peu appropriés comme horizons communs. De ce fait, il apparaît délicat de s'en servir comme support pour débattre de leur déclinaison territoriale, de leur faisabilité, des différents moyens pour les atteindre, de trajectoires de développement territorial associés à différents profils d'émissions, etc. Un travail d'information demeure nécessaire sur ces objectifs de réduction d'émissions et les ordres de grandeur associés.

Les principaux gains/gisements de GES spontanément identifiés

Plusieurs sources de réductions potentielles de GES sont identifiées :

- Sur la flotte de véhicules,
- Sur le parc immobilier (avec des marges parfois très importantes) (« *L'isolation des logements sociaux, c'est gagnant-gagnant à coup sûr.* »)
- Les gains comportementaux (les moins chers !).

Les deux premiers gisements sont internes à la collectivité. De manière plus générale, les représentations associées au PCET se focalisent sur la dimension « Patrimoine et services » (sans doute due au BC P&S qui a mobilisé en interne et est davantage approprié que sa version territoriale, qui est passée plus inaperçue). Un effort d'explication est à faire sur la dimension territoriale du projet de PCET.

En termes d'EnR, Dreux Agglomération n'a pas forcément la main (les promoteurs contactent les communes directement et la planification énergétique, via les ZDE, est passée au niveau régional avec le SRCAE). Enfin, la visibilité à moyen terme des potentialités de développement de certaines filières apparaît faible (l'exemple du chauffage au bois est cité : faut-il le développer car c'est une EnR -développement soutenu par la politique de l'ADEME-

ou faut-il le restreindre et l'encadrer car c'est facteur de pollution de l'air -politique des AASQA ?).

La constitution d'une politique énergétique, centrée sur la maîtrise des consommations d'énergie de la collectivité, en est à ses débuts à Dreux Agglomération. Son centre de gravité se situe actuellement à la direction du DD, notamment en lien avec la présence du CEP.

Les enjeux et vulnérabilités territoriales associées

Les activités agricoles sont très largement mentionnées (en termes d'impact sur la productivité et de disponibilité de la ressource en eau). Des tensions sont possibles sur les usages de l'eau, bien que plusieurs personnes s'accordent à dire que l'attention actuelle sur la ressource en eau est une attention qualitative, sur la limitation des rejets, et que les préoccupations quantitatives demeurent nettement moins visibles (bien que suivant les années et les saisons, la visibilité de cette préoccupation soit variable).

L'effet positif d'une moindre consommation en chauffage des bâtiments l'hiver est mentionné deux fois. En revanche, jamais la préoccupation du confort d'été n'est mentionnée (même si des considérations en matière bioclimatique sont plusieurs fois mentionnées en ce qui concerne la conception des bâtiments).

La modification des essences végétales est mentionnée une fois.

Certains acteurs insistent sur les enjeux spécifiques liés à l'organisation spatiale. La configuration du territoire de Dreux Agglomération rend une partie des habitants en périphérie étroitement dépendant de la voiture individuelle (et donc fortement vulnérable à tous renchérissement significatif des ressources pétrolières). Inversement, un atout du territoire est sa relativement nette segmentation entre un espace urbain réduit (un cœur restreint et des bourgs relais) et des espaces agricoles exploités, avec comme parti pris la densification de l'habitat en priorité autour des pôles urbains et des points de dessertes en transports en commun.

Les pratiques, objectifs et publics associés à la concertation à Dreux Agglomération

La concertation à Dreux Agglomération

Malgré des réticences au départ (notamment sur la transversalité et la remise en cause de « pré-carrés » bien installés), les temps de dialogue lors des ateliers d'élaboration de l'A21 ont marqué positivement les esprits et servent de référence (« j'imagine qu'on refera comme ça »).

Des critiques sont formulées par certaines personnes interviewées :

- Peut favoriser des discours univoques pouvant manquer d'objectivité et de représentativité (surreprésentation d'opinions minoritaires et lieu d'expression de lobby) ;
- Peut perdre de son intérêt si cela devient un exercice formel obligé, une procédure systématique.

Le travail d'information et de mobilisation en interne est également vu comme une dynamique positive, pas seulement à l'échelle de l'agglomération (« *les agents sont des habitants de DA* »). La sensibilité et la réceptivité des agents apparaissent également comme une bonne surprise (liées également à la nature des activités de Dreux Agglomération, beaucoup de services ont une activité liée à « l'environnement »). Une campagne de valorisation de l'engagement des agents est programmée pour la rentrée et pourrait s'intégrer au travail de communication pour le PCET.

Les élus ont également montré des intérêts relativement surprenants pour participer aux ateliers de l'A21.

S'exprime également une certaine déception entre les moyens de mobilisation mis en œuvre à destination des publics extérieurs et les résultats en termes d'effectifs mobilisés (lié à une faible culture locale de la participation ?).

Les objectifs assignés à la participation pour l'élaboration du PCET

Deux niveaux d'ambition apparaissent clairement chez les acteurs rencontrés :

- un niveau de sensibilisation, qui apparaît comme un pré-requis indispensable : s'assurer que tout le monde a le même niveau d'information,
- et un niveau de concertation : engager un débat ouvert et constructif.

Concernant le premier niveau, des pratiques existent déjà, sur lesquelles la concertation pour le PCET peut directement s'appuyer ou s'inspirer, pour « *interpeller et informer le public* » (Semaine de la mobilité, Semaine du DD) et « *montrer au public* » (Showroom au centre de tri, visite de STEP).

Plusieurs suggestions pour améliorer le processus de concertation sont émises par les acteurs interrogés :

- se mettre en situation, expérimenter avec les habitants des moments conviviaux, faire ensemble des activités ludiques (jeu pour les enfants, ballades...), récréatives (animation théâtrale...), interactive...
- Des progrès mesurables et communiqués, via une information sur la durée, en continue (annuelle par exemple).

- Communiquer en valorisant les engagements déjà pris. Prendre en compte l'importance des formes, des contenus et des canaux de communication retenus. Mobiliser les ressources internes en termes de communication.

La concertation doit permettre de sortir de « *l'exercice en chambre* » et, grâce au partage d'un référentiel et des propositions communes, assurer une meilleure mise en œuvre.

Elle doit également permettre, grâce à l'expertise d'usage des habitants (« *les experts du territoire* ») d'avoir des propositions d'actions adaptées, pragmatiques (et pas « *sorties du chapeau* »).

Il faut essayer de partir de ce qui a déjà été fait pour l'A21, de le valoriser comme un acquis (pourquoi pas un premier bilan des actions engagées dans ce domaine énergie-climat ?), il y a sinon un risque d'épuisement et de désintérêt à refaire ce qui a déjà été fait.

Publics prioritaires

Parmi les publics cités comme cibles prioritaires du dispositif de concertation, sont cités en premier lieu par les interviewés :

- Les élus tout d'abord,
- Les agents de l'Agglomération,
- Le « secteur associatif dans sa diversité » (associations sportives, culturelles, communautaires),
- Le public scolaire, en tant qu'adultes de demain et relais auprès de leurs parents (la notion de « publics captifs » est également évoquée à leur sujet).

Sont également cités :

- La SEM GEDIA⁷³,
- La Maison de l'Habitat et les acteurs de l'insertion (notamment sur la précarité énergétique),
- Les bailleurs,
- Le délégataire « transport en commun » (Keolys).

D'autres partenaires « naturels » en termes de concertation (*Conseil de développement*) et de conseil en énergie (*Espace Info Energie*) apparaissent davantage en veille.

Ensuite, des réseaux et événements tels que le *Club des conseillers en énergie* (en cours de structuration) ou l'*Odyssée des entreprises* (Dreux entreprises et développement) sont cités comme des relais potentiels.

Enfin, la possibilité d'utiliser les réseaux sociaux pour surmonter les difficultés à faire se déplacer les habitants est évoquée : facilité de gestion (mise en ligne de support pour susciter

⁷³ La SEM GEDIA est une entreprise locale de distribution d'énergie, assurant des tâches de distribution et de fourniture d'énergie, ainsi que plus récemment des fonctions de production.

les réactions), souple et adapté aux emplois du temps de chacun, sans face à face et permettant une prise de parole plus facile.

Synthèse des premiers enseignements

Une actualité institutionnelle chargée

La période d'élaboration du PCET correspond à une période de grands changements institutionnels pour Dreux Agglomération. *Dreux Agglomération* devient la *Communauté d'Agglomération du Pays de Dreux* le 1^{er} janvier 2014, passant de 19 communes (regroupant 58 000 habitants) à 78 communes (et plus de 110 000 habitants), en fusionnant avec 5 autres intercommunalités. L'élaboration du PCET au cours du second trimestre 2013, sur le périmètre actuel de « petite » Agglomération, doit être comprise dans ce contexte.

Dynamique d'engagement d'un PCET

L'engagement de Dreux Agglomération dans la construction d'une politique énergie-climat résulte :

- d'une **dynamique interne** (autour de l'élaboration de l'Agenda 21 portée par la direction du développement durable et des contractualisations, perçue comme une première expérience de transversalité interservices) ;
- d'un **contexte réglementaire** (Dreux Agglomération se situe dans la fourchette basse des collectivités obligées de réaliser un PCET suite aux lois Grenelle) ;
- et de la saisie de **dispositifs incitatifs** (appel à projet PCET en région Centre).

L'initiative d'élaborer une politique climatique ne semble donc pas ressortir spécifiquement et directement d'une commande politique de la part d'élus de Dreux Agglomération, bien que ceux-ci aient été sensibilisés à la portée et à l'intérêt de telles démarches, par le biais d'un dispositif de sensibilisation et d'accompagnement mis en place par la direction régionale de l'ADEME. Le vice-président en charge du développement durable assure le suivi et l'animation de la démarche. Et la dynamique en cours repose largement sur l'activité de la direction du développement durable et des contractualisations, créée en 2010. L'ampleur de cette dynamique repose également largement sur le soutien matériel apportée par l'ADEME Centre, via différents biais d'incitation (COT, CEP, appel à projet PCET et Cit'ergie).

Au-delà, le « problème climat » n'apparaît pas comme l'origine de l'engagement. La causalité entre un problème planétaire et une réponse locale ne ressort pas dans les entretiens, crise et urgence écologique ne sont pas associées au PCET. Les termes de sobriété ou de décroissance ne sont jamais mentionnés également.

Premiers éléments de contenu du PCET

L'organisation thématiques des travaux préparatoires est en partie liée aux impératifs de l'appel à projet PCET (trois thématiques obligatoires : bâtiment, déplacement, énergies renouvelables ; trois thématiques optionnelles : déchets, urbanisme et agriculture). La dimension territoriale du PCET n'apparaît pas clairement et explicitement, même au sein des acteurs porteurs, et c'est une représentation interne à la collectivité et à ses politiques qui prédomine largement (lié aussi à la conduite du Bilan Carbone réalisé uniquement sur le patrimoine et les services de la collectivité). Ainsi, les thématiques « énergies renouvelables » et « agriculture » apparaissent les plus délicates à saisir (rassembler des éléments de diagnostic et des acteurs pour organiser le débat).

Les éléments les plus concrets associés à la problématique énergie-climat sont liés aux problématiques énergétiques (lié notamment au travail du Conseil en Energie Partagé -CEP- qui apporte conseil, expertise, accompagnement auprès des élus locaux dans leurs affaires quotidiennes de gestion de leur patrimoine communal). On retrouve là la prégnance de l'exercice des compétences dans l'expérience des élus (que ce soit l'exercice d'une compétence communautaire pour un vice-président ou l'exercice de la gestion du patrimoine communal pour un maire). Les représentations *a priori* de la problématique énergie-climat sont ainsi très fortement tirées vers l'énergie, le plus souvent dans une optique de maîtrise des dépenses, via le prisme de la gestion du patrimoine communal, qui est une préoccupation concrète, quotidienne, expérimentée par chacun, où les choix sont multiples et les gains directs. La présence d'un CEP est alors un réel atout stratégique en termes de sensibilisation : il apporte l'accompagnement, favorise l'engagement et le passage à l'acte, hiérarchise les actions en fonction des gains les plus accessibles, permettant ainsi de convaincre que l'amélioration énergétique est possible, accessible... et rentable, économiquement mais aussi politiquement. C'est essentiellement sur la base de ces expériences que les élus locaux appréhendent et comprennent *a priori* la problématique énergie-climat. Mais cette représentation *a priori*, si elle permet de donner prise sur la problématique climat, l'enferme également dans les champs de l'énergie et de l'exercice des compétences, rendant très délicat toutes ouvertures vers une **vision territoriale** de la problématique, et vers une représentation « **au-delà de l'énergie** ».

Le premier temps d'élaboration du PCET de Dreux Agglomération suit un cheminement très classique, consistant à recenser et évaluer à la lumière des changements climatiques les politiques et actions déjà engagées au sein de la collectivité, réorganisant selon une nouvelle cohérence de « neutralité carbone » ou du moins de « maîtrise des émissions de GES » et en les labellisant « climat-compatible ».

Et on le voit, la mise en visibilité du « problème climat », au-delà des strictes questions énergétiques, passe par les systèmes de mesure et de quantification carbone. Le système de

comptabilité carbone apparaît ainsi incontournable pour rendre palpable l'existence d'un problème climat dont les causes et les effets sont peu perceptibles à l'échelle locale.

Mais au-delà, il n'y a pas les débuts d'une « culture carbone », notamment en termes de trajectoires d'émissions ou d'objectifs quantifiés appropriés de façon commune. La politique climatique n'apparaît pas opérationnalisée dans l'esprit des acteurs et les implications de cette politique n'apparaissent jamais non plus clairement.

Concernant la thématique de l'adaptation, il n'y a pas d'impacts associés, ni de perceptions clairement établies en termes de vulnérabilités territoriales et d'impacts sectoriels.

Défis et enjeux liés à la concertation et à l'élaboration du PCET de Dreux Agglomération

Suite à la première série d'entretiens, plusieurs points d'attention ont pu être mis en avant dans le cadre de la mission d'accompagnement de la collectivité, notamment :

- arriver à développer et faire partager une vision territoriale du PCET, au-delà de l'institution Dreux agglomération. Affirmer le caractère territorial du PCET, en dépassant les compétences et actions propres de DA, notamment autour de thématiques stratégiques partagées (précarité énergétique ? agriculture ? ...).
- Initier des éléments de représentations et de connaissances liés à l'adaptation aux effets des CC. Amorcer une représentation de la problématique climatique qui dépasse le seul volet « atténuation » et ne soit pas uniquement liée à l'énergie (notamment les aspects de vulnérabilités liées aux CC et les possibles actions d'adaptation).
- Constituer les prémisses d'une communauté locale (rassembler les acteurs stratégiques) et d'une culture partagée autour du climat (prévenir les décrochages et les décalages culturels).

Une première série de recommandations d'ordre général a également été suggérée à l'Agglomération pour la suite de l'élaboration de son PCET :

- Associer des mesures prescriptives et des gains rapides et tangibles (comme l'instauration d'un fond de compensation carbone par exemple) pour donner corps au PCET.
- S'appuyer sur des relais stratégiques (SEM GEDIA, Espace Info Energie...).
- Essayer des événements de communication à destination du grand public (films, conférences...) pour donner à voir...
- Expliciter les modalités d'intégration des propositions et restituer les résultats de la concertation et afin de créer et maintenir la confiance auprès des acteurs mobilisés.
- Impliquer les acteurs mobilisés lors de la concertation dans la mise en œuvre pour pérenniser dans la durée une communauté de gestion.

VII. Enseignements sur le processus de concertation, à l'issue de l'observation participante et de la seconde série d'entretien

Dans un 1^{er} temps, il s'agit de préciser comment le processus de concertation a été conçu et planifié *a priori*, avant d'observer plus en détails comment il s'est concrètement déroulé.

Le design du processus de concertation

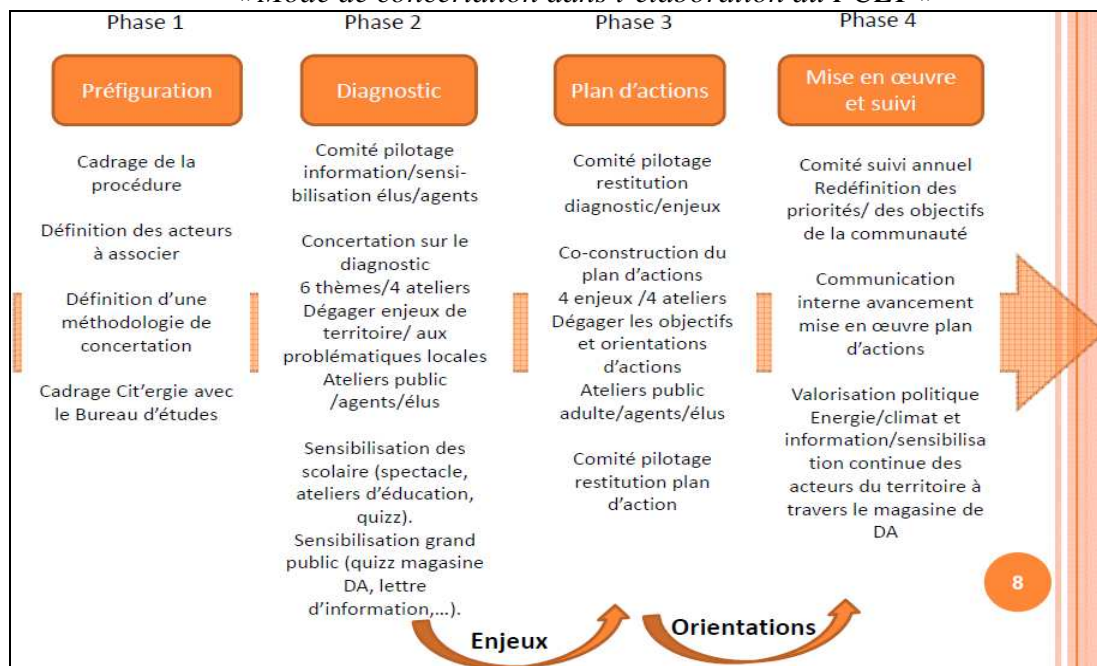
Plusieurs documents sont présentés : deux schémas de travail interne à l'Agglomération planifiant les différentes phases du programme de concertation et les moyens associés, un schéma préparatoire élaboré par les membres du comité de pilotage de cette recherche action, et enfin, un schéma décrivant le déroulement effectif du processus de concertation.

« Programmation de la concertation du PCET »



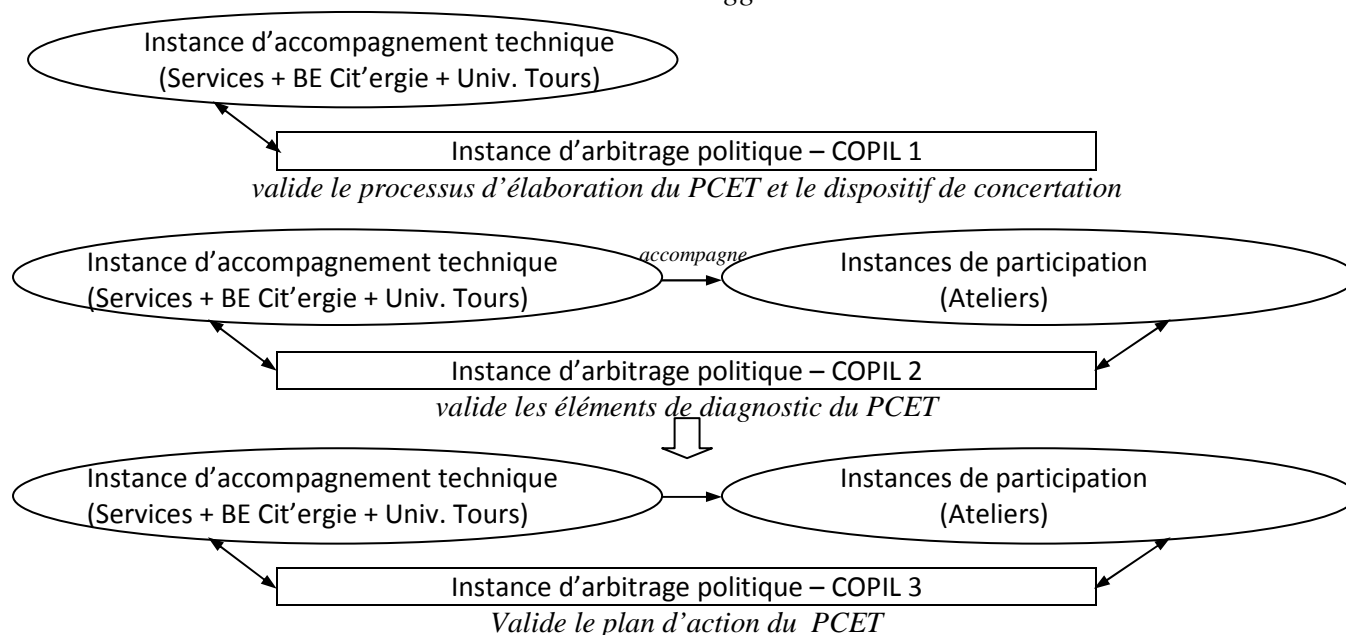
Source : extrait de la présentation de l'élaboration du PCET de Dreux Agglomération, réunion du 10 juillet 2013

« Mode de concertation dans l'élaboration du PCET »



Source : extrait de la présentation de l'élaboration du PCET de Dreux Agglomération, réunion du 10 juillet 2013

*« Proposition d'organisation du processus de concertation
du PCET de Dreux Agglomération »*



Source : production collective au cours de la réunion de travail du 26 juillet 2013

Chronologie effective du processus de concertation du PCET de Dreux Agglomération

2010	2011	2012	2013												2014				
Création de la Direction du Développement Durable et des Contractualisations	Lancement de l'Agenda 21	Début du CEP (avril)	Lauréat de l'appel à projet PCET de l'ADEME Centre (octobre)	Bilan Carbone patrimoine et services	Lancement du PCET et de la démarche Cit'ergie (avril)	Publication de l'Agenda 21	COPIL de lancement de la Recherche Action + réunion de travail (juillet)	COPIL de lancement du PCET (04-09)	Ateliers de concertation « Transition énergétique » et « Mobilité » (17-09)	Atelier de concertation « Déchets » (02-10)	COPIL 2 de la Recherche Action (17-10)	COPIL sur le diagnostic du PCET (17-10)	L'arbre à idées des élèves du conservatoire	Ateliers de concertation « Plan d'actions : l'eau, l'agriculture, l'urbanisme, les transports, les déchets et la transition énergétique » (14-11)	Réunion de travail sur l'agriculture (Dreux Agglo, Chambre d'agriculture 28, agriculteurs « conventionnels » et « biologiques » (25-11)	COPIL de validation du PCET (05-12)	COPIL 3 de la Recherche Action (12-12)	Vote du PCET en conseil communautaire	Dreux Agglomération s'élargit et devient l'Agglomération du Pays de Dreux

Le déroulement effectif du processus de concertation

En comparant le processus de concertation tel qu'il a été projeté et tel qu'il s'est déroulé, on relève :

- une maîtrise temporelle du processus dont les phases principales de « diagnostic » et de « plan d'action » se sont déroulées dans les délais impartis. L'échéance indépassable du 31 décembre 2013 a bien évidemment joué dans le déroulement ramassé de ce processus, l'agglomération changeant ensuite d'entité juridique (élargissement/fusion pour devenir l'Agglomération du Pays de Dreux).
- Les 3 COPILs se sont tenus aux périodes prévues.

Concernant les ateliers de concertation :

- Trois des quatre ateliers de diagnostic ont été organisés de façon ouverte, avec lancement d'invitations à un large panel d'acteurs et affichages publics (les 17/09/2013 et 02/10/2013). Ces ateliers se sont déroulés sur une durée de deux heures, selon un format identique : rappel des enjeux sur la thématique avec présentation d'éléments chiffrés, notamment issus du Bilan Carbone durant la première demi-heure, une heure de travail en petits groupes, et une demi-heure de restitution des résultats de chaque groupe avec une rapide synthèse des résultats (cf. analyse plus bas).
- Le dernier atelier « diagnostic » sur l'agriculture s'est déroulé (le 25/11/2013) de façon décalé dans le calendrier et selon un format différent, davantage comme un groupe de travail *ad hoc*, avec un nombre restreint d'acteurs, tous étroitement liés à la thématique⁷⁴. Le personnel de Dreux Agglomération agit alors davantage comme un animateur, un médiateur créant un espace de dialogue et soumettant les propositions larges sur l'agriculture issu de l'atelier « plan d'action » qui s'est déroulé précédemment⁷⁵. Tout au long du processus, l'agriculture a occupé une place à part : ce secteur se situant davantage hors des compétences directes de l'Agglomération par rapport aux autres thématiques abordées, et les relations des services de l'Agglomération avec les acteurs professionnels de l'agriculture étaient au préalable moins structurées, ce qui a débouché sur de réelles difficultés à mobiliser les acteurs de ce secteur et a conduit à adapter le processus de concertation sur cette thématique (cf. analyse plus bas).
- Enfin, les ateliers « plan d'action » se sont tenus lors d'une unique séance de 2 heures (le 14/11/2013) où chacune des quatre grandes thématiques a été traitée par un sous-

⁷⁴ Des personnes de Dreux Agglomération, une chargée de mission de la chambre d'agriculture d'Eure-et-Loir et un nombre restreint d'agriculteurs « conventionnels » et « bio ».

⁷⁵ Cet atelier « diagnostic » sur l'agriculture s'est tenu de façon retardé par rapport aux 3 autres et par rapport au reste du processus, et donc après les ateliers « plan d'action » (cf. calendrier page précédente).

groupe. Si, d'après un participant, la première série d'ateliers a beaucoup rassemblé de « il n'y a qu'à... ; il faut qu'on... » sans réelle mise en perspective sur « ce que l'on peut faire », les ateliers du 14/11/2013 ont été marqués par une posture inverse, en partant de ce qui est déjà en cours et de ce que l'on peut faire directement.

D'une façon générale, les échanges lors des ateliers ont été très ouverts, « brassant très large ». Pas de tensions ou d'éléments conflictuels ne sont réellement apparus lors de ces échanges.

Et les COPILs, rassemblant un grand nombre d'acteurs, ont été conçus comme des espaces de restitution, afin de faire part au plus grand nombre d'acteurs concernés du programme, puis de l'avancée et enfin des résultats des travaux.

Qui a participé ?

Un noyau relativement constant d'acteurs participe au processus de concertation (cf. tableaux suivants). On peut distinguer trois catégories principales d'acteurs :

- **des agents des services de Dreux Agglomération.** Le service en charge du développement durable, porteur, est logiquement le mieux représenté, mais on retrouve également des agents issus des services « développement économique », « environnement-transport », « déchets » et des agents issus d'autres structures intercommunales (fusionnés avec Dreux Agglomération le 1^{er} janvier 2014) et qui intégreront le service « Développement durable » à la suite de cette fusion.

- **des élus** : l'élus en charge du développement, certains Vice-présidents concernés par le PCET (Transport, Environnement, Déchets) et des élus communautaires investis, « *ayant une sensibilité plus marquée* ». On retrouve un nombre d'élus restreint mais intéressés et assidus, souvent des élus ayant auparavant assisté aux réunions de concertation pour l'Agenda 21 et que l'on retrouve également assistant au comité de pilotage du label Cit'ergie.

- **des acteurs extérieurs, délégataires ou partenaires privilégiés** de l'agglomération (Keolys, SEM Gédia, Espace Info-Energie, Maison de l'Habitat, Eco-Emballages), **représentants de la société civile** et ayant déjà participé à des ateliers de concertation dans le cadre de l'Agenda 21 (Université du Temps Libre de Dreux, Vélo Sport Drouais, Association Vie Environnement Nature -AVERN-, Commission Consultative des Usagers des Services Publics Locaux) et représentants d'**institutions locales ou départementales** (CCI, Chambre d'agriculteurs, chambres des métiers, , Hôpital Dreux, CCAS, CG 28). **Peu d'acteurs privés** participent au processus et ceux qui y participent affichent des intérêts directs très étroitement associés aux thématiques énergétiques : on retrouve les porteurs d'un projet privé de méthanisation (Ressources Verte Environnement) et une entreprise spécialisée dans les nouvelles biomasses végétales et en particulier le miscanthus (Novabiom). Enfin, deux agriculteurs participent à l'atelier « Plan d'action », dont un des sous-groupes était consacré à l'agriculture.

- La colonne « **experts-accompagnant** » rassemble les membres en charge de la recherche-action ainsi que la représentante du bureau d'étude en charge de la labellisation Cit'ergie.

Présence des différentes catégories de personnel lors des ateliers PCET

	Dreux Agglomération		Personnes extérieurs	Expert	Total
	Agents	Elus			
Atelier <i>Transition énergétique</i> (17/09/2013)	8	3	5 (EIE, Lyonnaise des eaux, Ressources vertes environnement [2], presse)	2	18
	44 %	17 %	28 %	11 %	
Atelier <i>Mobilité</i> (17/09/2013)	6	2	6 (délégataire transport Kéolys [5], Ressources vertes Envrt)	2	16
	37.5 %	12.5 %	37.5 %	12.5 %	
Atelier <i>Déchets</i> (02/10/2013)	4	7	4 (Chambre des métiers, CCAS, AVERN, Ressources vertes environnement [2])	1	16
	25 %	44 %	25 %	6 %	
Ateliers <i>Programme d'actions</i> (14/11/2013)	9 (dont 2 de la future grande agglo)	10	12 (Ressources vertes Envrt, Eco-emballage, Keolis, EIE, Maison de l'Habitat, Avern, SEM Gedia, agriculteurs [2], hôpital de Dreux, SITA, CCI 28)	1	32
	28 %	31.5 %	37.5 %	3 %	

Réalisation : F. Bertrand, 2013

Présence des différentes catégories de personnel lors des deux premiers COPIL du PCET

	Dreux Agglomération		Personnes extérieurs	Expert	Total
	Agents	Elus			
COPIL 1 (04/09/2013)	9 (dont 2 de la future grande agglo)	12 (dont 2 de la future grande agglo)	2 (ADEME)	2	25
	36 %	48 %	8 %	8 %	
COPIL 2 (17/10/2013)	10 (dont 2 de la future grande agglo)	9	17 (UFC Que Choisir, Keolys, Univ. Temps Libre, OREGES-Lig'Air, Eco-Emballages, CCI 28, Novabiom, Vélo Sport drouais, Hôpital Dreux, chambre des métiers et de l'artisanat, AVERN, EIE, Maison de l'Habitat, SEM GEDIA, CG 28, Chambre d'Agriculture 28, Commission Consultative des Usagers des Services Publics Locaux)	3	39
	25.5 %	23 %	43.5 %	8 %	
COPIL 3 (05/12/2013)	9 (dont 2 de la future grande agglo)	5	8 (Chambre d'agriculture 28, SEM GEDIA, Eco- Emballages, EIE 28, Université du Temps Libre de Dreux, Vélo Sport Drouais, Ressources Vertes Envrt, Novabiom)	1	23
	39 %	22 %	35 %	4 %	

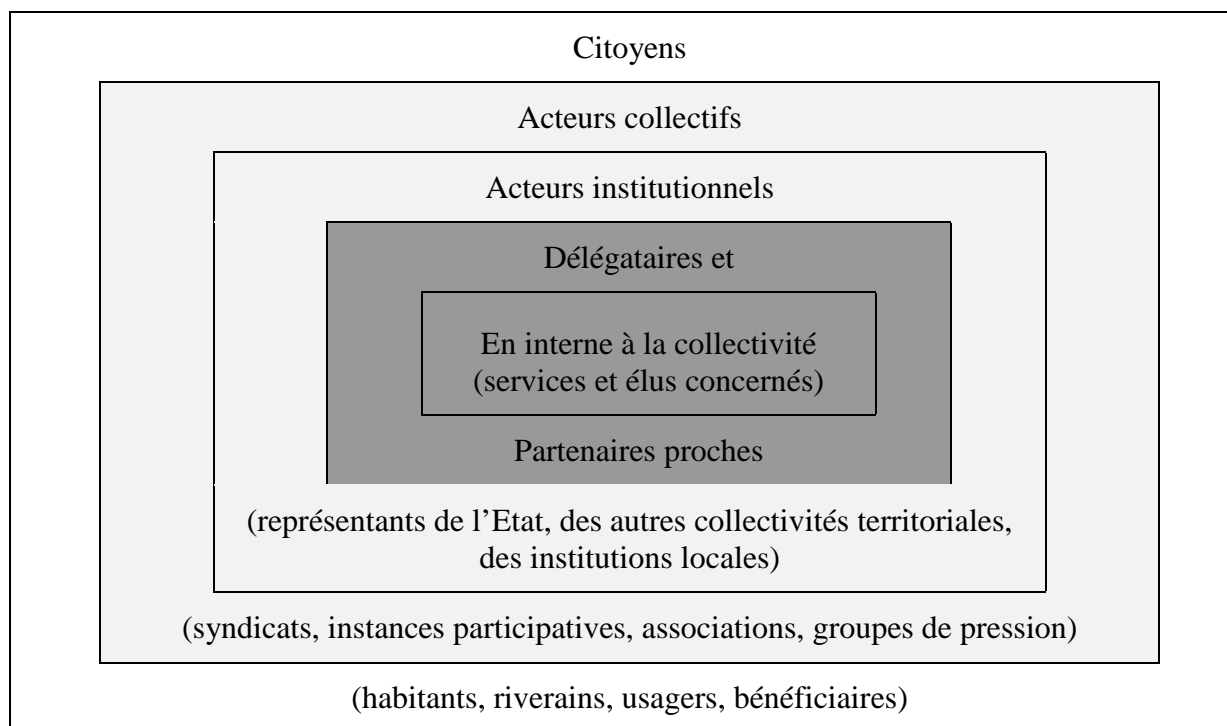
Réalisation : F. Bertrand, 2013

La fréquentation des ateliers varie de 16 à 32 participants, le dernier atelier concernant le programme d'action et rassemblant simultanément les 4 thématiques étant celui qui a enregistré la plus forte affluence. La fréquentation des comités de pilotage est plus élevée (de 23 à 39 participants).

Dans les faits, les participants aux ateliers ont une bonne connaissance du territoire, de ses enjeux et de son organisation politico-administrative, ainsi qu'une certaine maîtrise des problématiques abordées, d'où des discussions relativement rapides et opérationnelles sur certains sujets qui pourraient apparaître *a priori* complexe aux yeux d'un public « novice ».

Malgré des invitations largement diffusées et relayées, il s'observe dans les faits la construction automatique d'un « entre-soi » lors de ces ateliers de concertation, avec une fermeture implicite du cercle des participants à la construction de la politique climat-énergie autour du personnel « technique » et « politique » de l'Agglomération et de ses partenaires proches. Plusieurs catégories d'acteurs apparaissent alors absentes lors de ces ateliers : les représentants de la population (seule l'AVERN est présente à deux reprises), les représentants des services de l'Etat, et les représentants de collectivités voisines ou de niveaux supérieurs.

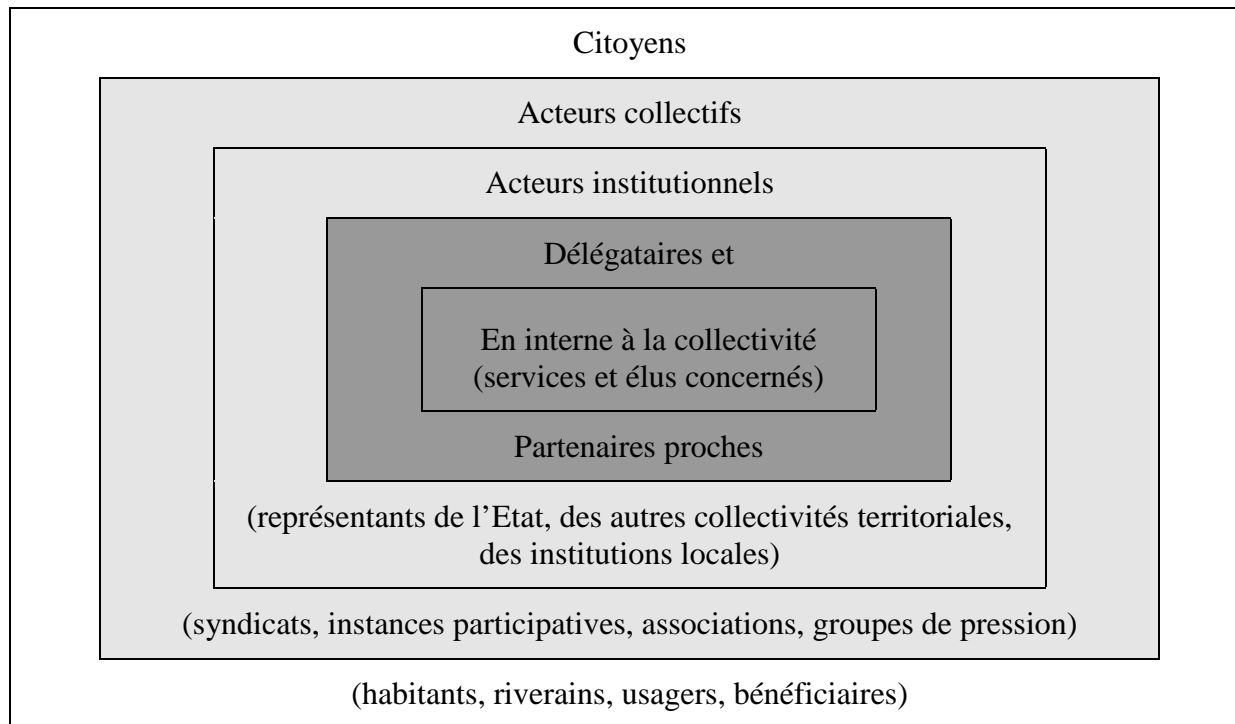
Sphères / cibles touchées lors des ateliers de concertation du PCET de DA



Réalisation : F. Bertrand, 2013

Lors des comités de pilotage, notamment le second, s'observe un élargissement relatif des publics, avec des représentants d'usagers (Vélo Sport Drouais, Université du Temps Libre, CCUSPL, UFC Que Choisir) et d'institutions locales ou départementales (CCI, Chambre des métiers, CCAS, CG 28).

Sphères / cibles touchées lors des comités de pilotage du PCET de DA



Réalisation : F. Bertrand, 2013

S'il y a bien participation de représentants d'intérêts, il n'y a pas participation de la population. Cette absence du « grand public », dont la participation était explicitement visée au démarrage du processus, est interprétée diversement par les personnes interviewées. L'absence des administrés est notée mais on souligne également qu'« *On ne peut pas forcer un public qui n'a pas envie d'y participer.* ». Un interviewé note qu'il y a une différence entre le fait que les habitants se déplacent et le fait qu'ils s'intéressent au sujet en question (en s'appuyant sur l'analogie selon laquelle les gens ne se déplacent pas au meeting de campagne électorale et vont quand même voter massivement, surtout pour les scrutins locaux). Le « grand public » pourrait alors être visé dans un second temps, le sujet pouvant être intégré dans des supports de communication et des événements comme la semaine du développement durable.

Deux hypothèses sont principalement avancées par les acteurs interrogés pour expliquer ces absences et ces difficultés à mobiliser, à intéresser ces catégories d'acteurs :

- Les gens sont « à mille lieux » des problèmes de GES d'échelle planétaire. Pour le grand public, les enjeux sont trop loin, pas assez accessibles et trop peu concrets, la sensibilisation n'est pas encore assez aboutie. Ce type de politique ne contient pas assez d'enjeux considérés comme majeurs ou découlant sur des modifications substantielles de l'espace et de l'organisation vécu au quotidien (à l'inverse de réunions publiques sur des PLU par exemple). Ces politiques apparaîtraient comme

trop abstraites, sans implications pratiques et matérielles. Les seuls acteurs privés extérieurs venant participer aux ateliers apparaissent comme des participants directement intéressés (porteurs d'un projet de méthanisation par exemple).

- L'absence d'une culture locale de la participation. Il n'y aurait guère de précédent, hormis l'élaboration de l'Agenda 21, et cette absence d'habitude de travail avec la société civile rend le développement de travaux collectifs ouverts beaucoup plus difficiles et coûteux en termes d'efforts. Structurellement, ce manque d'expérience peut également se traduire par la carence ou le dysfonctionnement des structures relais habituellement mobilisées pour assurer les liens entre la collectivité, les habitants et leurs associations, du type *Conseil de développement* en ce qui concerne la démocratie participative en général ou *Espace Info Energie / Agence Locale de l'Energie* plus spécifiquement sur les thématiques climat-énergie.

Enfin, un autre facteur pourrait également être avancé, celui d'une structuration politique des questions écologiques, énergétiques et climatiques peu développées au niveau local : une représentation du parti Verts jeune (depuis 2004) et peu d'acteurs politiques organisés et de discours développés localement autour de ces questions (à l'exception d'un mouvement de contestation d'un projet autoroutier – passage d'une nationale en autoroute). Un seul acteur associatif naturaliste (AVERN⁷⁶) a été présent à certains ateliers.

Le déroulement des ateliers de concertation

Chaque atelier de concertation du PCET dure deux heures et est organisé en trois temps :

- une **présentation générale** de la problématique des changements climatiques et du projet de PCET par les agents de l'Agglomération en charge de l'élaboration du PCET, couplée à une **présentation plus thématique** en fonction de l'objet de l'atelier (transition énergétique, mobilité, déchets) réalisée par un agent de l'Agglomération en charge de la thématique (trente minutes environ) ;
- un **temps de discussion et de travail collectif** en quatre sous-groupes (réunissant de 4 à 8 personnes) où la prise de parole est libre. Ce dispositif inclusif permettant à chacun de prendre la parole en petit groupe fonctionne bien et crée de l'échange entre participants. Chaque sous-groupe doit remplir une fiche comprenant trois points : les points forts et les points à améliorer concernant la thématique et la sélection de deux défis majeurs (une heure environ) ;
- un **temps de restitution** où un représentant de chaque sous-groupe présente le résultat des discussions, puis un agent de l'Agglomération en charge de l'élaboration du

⁷⁶ Association Vie Environnement Respect Nature, créé en 2001, agréée « Protection de l'environnement » auprès de soixante quinze communes de la région drouaise et affiliée à France Nature Environnement.

PCET effectue une synthèse en croisant les travaux des sous-groupes (trente minutes environ).

Ce temps relativement restreint pour les discussions (pour chaque thématique, une heure lors de l'atelier « diagnostic » et une autre heure lors de l'atelier « plan d'action ») a laissé chez certains participants relativement spécialisés sur leur thématique l'impression de ne pas avoir abordé toutes les pistes possibles, d'en être resté à l'état d'idées lancées, dans le cadre de discussion très (trop) large. « *Est-ce qu'on a pensé à tout ?* » « *Est-ce réellement l'enjeu majeur sur les années à venir ?* »

Le contenu des ateliers alterne donc moments passifs (sensibilisation – information) et moments actifs (travail de *brainstorming* en sous-groupes). Cet exercice de concertation se situe dans une dimension cognitive, mais suivant le traitement des productions des différents ateliers, il peut également accéder à une dimension substantielle (cf. analyse plus bas des apports du processus de concertation en termes de contenu). Cependant, ce point reste très délicat à mesurer, tant les travaux en ateliers viennent très largement reprendre et asseoir des éléments de diagnostic déjà établis préalablement. Enfin, la dimension de co-construction semble plus difficile à atteindre. La constitution d'une communauté et d'une culture commune autour des questions énergie-climat reste également très incertaine (cette recherche ne portant que sur la phase d'élaboration du PCET ne permet pas de le vérifier). Cet élément est également largement lié à l'avenir délicat de ce PCET, étant donné que son adoption précédera juste l'élargissement de l'agglomération, et que son assise territorial demeurera donc différente du périmètre effectif de la nouvelle agglomération.

*Sur quelles dimensions et quels objectifs a porté la concertation
autour de la construction du PCET*

Dimension	Objectifs	Problème climat	
		Atténuation	Adaptation
<i>cognitive</i>	INFORMER		
<i>substantielle</i>	ENRICHIR		
<i>normative</i>	CO-CONSTRUIRE		

Source : F. Bertrand, 2013

Les apports du processus de concertation en termes procéduraux (en termes de gouvernance territoriale et de jeux d'acteurs)

De façon générale, toutes les personnes interrogées estiment que le processus a été bien conduit et juge ses apports de façon positive.

Selon les positions des acteurs interrogés et leur proximité par rapport à l'épicentre du PCET, les apports de la démarche de concertation associée à l'élaboration du PCET sont diversement appréciés.

Pour les acteurs extérieurs à l'Agglomération (délégataires comme Keolys ou partenaires privilégiés comme la SEM Gédia), c'est une **fenêtre d'opportunité et de dialogue** pour mieux se connaître et/ou pour aborder de manière plus franche et plus directe certaines questions.

Selon un partenaire de l'Agglomération, le processus de concertation a permis de mieux se connaître et connaître les compétences locales présentes. C'est une fenêtre pour que certains prennent conscience des acteurs présents et des opportunités qu'ils représentent (avoir une SEM aux actions « transparentes »...).

Et selon le représentant d'un délégataire de l'Agglomération, il y a bien des moments de rencontres formelles et informelles entre délégataires et commanditaires, mais ils sont centrées sur la DSP ou son renouvellement, et ne permettent pas d'aller très au-delà. *« L'intérêt de cette démarche-là, c'est d'avoir une démarche de projection assez imaginative, un peu libérée de toutes les contraintes dont on s'assigne habituellement. »*

Pour les acteurs de Dreux Agglomération, c'est à la fois le rappel de la nécessité de « faire à plusieurs » et une expérience qui renforce les capacités de la collectivité en termes d'animation et de concertation. Un élu a ainsi pointé l'indispensable action coordonnée et collective qu'implique le PCET : *« il n'est plus possible d'avancer seul »*.

En termes de fonctionnement interne, plusieurs apports sont mentionnés par les acteurs interrogés. Tout d'abord, des apports de cette démarche de concertation sont prévisibles pour l'élaboration du SCoT, du PLH... C'est un facteur d'animation du territoire et c'est un enrichissement en termes de mode de fonctionnement en interne, un passage à une élaboration en « mode projet ». *« Notre capacité à concerter s'en est trouvée renforcée »* note ainsi un responsable des services.

Un élu décrit la gouvernance du PCET comme une fusée à plusieurs étages :

- au premier étage, le duo dynamique constitué de la chef de service et du Vice-président en charge du PCET.
- En dessous, quelques élus nécessairement associés au pilotage, de par leurs attributions (notamment les vice-présidents en charge des transports, des déchets etc.).

- En dessous encore, les élus du bureau ayant des informations complémentaires.
- Ensuite, « *ça se perd dans les sables* ».

Et le partage au niveau des 19 communes n'étant pas totalement achevé, le passage à 78 communes demeure loin d'être évident. « *Il est délicat de partager cette interpellation éthique ouverte par cette problématique* ». L'élus souligne la nécessité de pédagogie et pour le PCET, « *on ne pourra pas sauter les marches. Il est nécessaire de refaire le chemin. Il n'est pas possible de rassembler directement tout le monde au point d'arrivée* ». Il y aurait sinon un risque d'isolement de quelques-uns déjà avancés sur la question. Réintégrer l'ensemble des élus apparaît alors comme une nécessité. Cependant, le Vice-Président reconnaît que cette distance à parcourir pour acculturer et mettre tout le monde au même niveau (entre les 19 communes de l'ancienne agglomération et les autres nouvellement intégrées) est la même pour le Plan Climat que pour les autres politiques stratégiques conduites par l'agglomération (comme le PLH par exemple).

Les apports substantiels du processus de concertation dans la rédaction du PCET de Dreux Agglomération

L'élaboration du Plan Climat proprement dit se déroule tout au long du second semestre 2013. Plusieurs ressources cognitives peuvent être identifiées dans l'élaboration de ce document :

- les documents préexistants, notamment aux niveaux supérieurs (SRCAE, PCER et SRADDT, mais aussi les documents d'orientation nationaux, issus des ministères et de l'ADEME...);
- les politiques préexistantes conduites ou en cours d'élaboration à Dreux Agglomération (Agenda 21, Plan Local de Prévention des Déchets, Plan Administration Eco-responsable...);
- les données issues du Bilan Carbone « Patrimoine et services » et les données « territoriales » issues du Bilan Carbone régional;
- L'expertise des agents en charge de l'animation et la rédaction du PCET, ainsi que les retours issus des consultations des différents services de l'agglomération;
- Les PCET conduits sur d'autres territoires similaires;
- Les données et orientations stratégiques qui proviennent du diagnostic Cit'ergie, préalable à une labellisation, ce travail se déroulant concomitamment à l'élaboration du PCET⁷⁷;
- Et bien sûr les éléments qui ressortent de la démarche de concertation accompagnant l'élaboration du PCET.

⁷⁷ Par exemple, l'action 2.1.1 du PCET : Engager le processus de maîtrise énergétique du patrimoine de Dreux agglomération

*Les différentes ressources cognitives mobilisées dans le processus d'élaboration
du PCET de Dreux Agglomération*

	1 ^{er} semestre 2013	2 nd semestre 2013
Ressources extraterritoriales	Politiques supraterritoriales (nationales, régionales...)	Autres exemples de PCET
	Elaboration du PCET	
Ressources territoriales	Politiques de Dreux Agglomération Données du Bilan Carbone	Démarche de concertation Expertise des agents de DA Processus de labellisation Cit'ergie

Réalisation : F. Bertrand, 2013

Il s'agit ici d'identifier les apports substantiels formels du processus de concertation au contenu du CPET, tout en sachant cette démarche délicate à plusieurs égards. En effet, dans ce cadre de ressources multiples mobilisées simultanément, il est très délicat de tenter d'extraire et d'isoler les apports substantiels au PCET provenant de la démarche de concertation proprement dite, tant la rédaction s'effectue par croisement et validations multiples des différentes suggestions, les propositions issues des ateliers de concertation venant largement confirmer des orientations et des actions déjà esquissées ou avancées ailleurs.

Néanmoins, les différents matériaux recueillis ainsi que le suivi « en immersion » du processus permettent d'avancer certains éléments quant aux apports substantiels du processus de concertation à la rédaction du PCET. Ces apports peuvent être distingués entre ce qui a trait à l'organisation stratégique du document en grandes thématiques d'intervention, et d'autre part ce qui a trait davantage dans le détail aux actions du PCET.

L'organisation en grandes thématiques d'action

Au tout début du processus, le dossier de candidature déposé en septembre 2012 par l'Agglomération en réponse à l'appel régional à PCET exemplaires de l'ADEME s'organisait autour de six thématiques principales (le cahier des charges de l'ADEME imposait 3 thématiques et en laissait trois autres à choisir parmi plusieurs) :

Thématiques obligatoires	Thématiques facultatives
<ul style="list-style-type: none"> - Bâtiment - Déplacement - Energies renouvelables 	<ul style="list-style-type: none"> - Déchets - Urbanisme - Agriculture

Source : d'après le cahier des charges de l'appel à candidature à PCET exemplaire ADEME / Région Centre

Au final, on retrouve bien cette architecture à l'arrivée, les thématiques « Bâtiment » et « énergies renouvelables » ayant été fondues dans le défi n°2, et un défi lié spécifiquement au pilotage et à l'animation ayant été rajouté (défi n°1, se retrouve dans de nombreux autres PCET et correspond assez précisément aux tâches dévolues à l'animateur du PCET).

On voit apparaître entre temps (octobre 2013) un défi autour de la maîtrise de l'énergie dans le secteur industriel et les activités économiques, qui ne sera pas maintenu en tant que tel (ce défi ne concernant que la maîtrise énergétique et se heurtant à la difficulté de trouver des acteurs porteurs et des acteurs représentatifs intéressés à participer). De fait, c'est une des catégories d'acteurs qui n'aura guère participé aux ateliers de concertation (à l'exception de la CCI, représentée à une réunion de concertation et à un COPIL). La mobilité et l'urbanisme constitueront au final chacun un défi à part entière, les enjeux liés à la biodiversité étant rassemblés dans le défi « urbanisme durable » (n°3).

Les actions concernant l'exemplarité de la collectivité ont été par un moment rassemblées au sein d'un défi spécifique, mais elles seront finalement réparties en fonction des thématiques d'action auxquels elles se réfèrent. « L'exemplarité de la collectivité » est ainsi le premier enjeu des défis « Bâtiments », « Urbanisme », « Mobilité » et « Déchets ».

On observe également des déplacements de niveaux hiérarchiques, certains enjeux identifiés comme tels en octobre 2013 deviennent, vu leur degré de précision, des actions dans le plan d'action définitif.

Les 7 thématiques (07-2013)	Récapitulatif des enjeux du PCET (10-2013)	Les 6 défis et les enjeux du Plan d'actions (12-2013)
<p>I. La transition énergétique</p> <p>II. Le transport</p> <p>III. L'agriculture</p> <p>IV. L'eau</p> <p>V. Les déchets</p> <p>VI. L'urbanisme</p> <p>VII. La biodiversité</p>	<p>A. Des bâtiments autonomes et économes en énergie</p> <p>A.1. Définir un réseau d'acteurs de l'énergie permettant de hiérarchiser l'action sur la transition énergétique du territoire,</p> <p>A.2. Définir un programme pluriannuel d'action pour la rénovation énergétique des bâtiments résidentiels et tertiaires de l'agglomération,</p> <p>A.3. Engager la transition énergétique du territoire portée par une politique énergétique exemplaire de Dreux agglomération.</p> <p>B. Un territoire aménagé où la mobilité se traduit différemment que par la voiture</p> <p>B.1. Poursuivre l'optimisation de l'offre de transport en commun et son adaptation aux besoins et usages des habitants,</p> <p>B.2. Développer l'utilisation du Transport à la Demande en adaptant son offre et en la valorisant,</p> <p>B.3. Poursuivre le développement de l'offre de modes doux sur le territoire,</p> <p>B.4. Impulser le développement des réseaux de covoiturage souples et sécurisés,</p> <p>B.5. Etudier l'organisation du transport de marchandises et en particulier du dernier km de livraison afin de l'optimiser,</p> <p>B.6. Favoriser les circuits courts pour diminuer la part de GES liée au transport de marchandises.</p> <p>C. Des activités novatrices et autonomes dans leurs besoins énergétiques</p> <p>C.1. Réduire la consommation d'énergie de l'industrie,</p> <p>C.2. Réduire la part d'émissions de GES non énergétiques tout en ne remettant pas en cause la compétitivité économique des entreprises.</p> <p>D. Une agriculture durable, source d'énergie et en lien avec son environnement</p> <p>D.1. Poursuivre la mise en place d'action concernant les Bassins d'Alimentation des Captages (BAC) Etablir des partenariats avec le monde agricole pour développer des projets exemplaires sur le territoire,</p> <p>D.2. Promouvoir les circuits courts,</p> <p>D.3. Créer un label « Drouais » sur les produits locaux et valoriser les savoir-faire du drouais,</p> <p>D.4. Poursuivre les projets de valorisation des résidus de l'agriculture.</p> <p>E. Des déchets maîtrisés et source d'énergie pour le territoire</p> <p>E.1. Poursuivre la valorisation des déchets en travaillant sur des projets de valorisation énergétique de la matière,</p> <p>E.2. Repenser les collectes en fonction des usages du rural et de l'urbain pour certains déchets,</p> <p>E.3. Réduire les déchets à la source en travaillant avec les acteurs économiques du territoire et en développant les circuits courts,</p> <p>E.4. Développer le ré-usage ou le réemploi de certains déchets.</p>	<p>Défi n° 1 : Assurer la mise en œuvre et l'animation continue du Plan Climat Energie Territorial</p> <p>Enjeu 1 : Assurer la communication et la sensibilisation du PCET pour créer une culture commune tant en interne qu'en externe</p> <p>Enjeu 2 : Faire avancer le PCET au plus proche des attentes de chacun</p> <p>Enjeu 3 : Assure l'application des ambitions formulées dans le PCET au cœur de la politique de Dreux agglomération</p> <p>Défi n°2 : Conduire à l'économie et à l'autonomie énergétique des bâtiments et du territoire</p> <p>Enjeu 1 : Assurer une gestion exemplaire du patrimoine de la collectivité et le développement des ENR sur le territoire.</p> <p>Enjeu 2 : Définir un réseau d'acteurs de l'énergie permettant de hiérarchiser l'action dans le bâtiment, lutter contre la précarité énergétique</p> <p>Enjeu 3 : Engager la transition énergétique par le développement des ENR</p> <p>Défi n°3 : Penser un urbanisme durable qui réduit la vulnérabilité du territoire face au climat</p> <p>Enjeu 1 : L'exemplarité de la collectivité</p> <p>Enjeu 2 : Développer un urbanisme moins consommateur d'espace et adapté au CC</p> <p>Enjeu 3 : Anticiper les liens de cause à effet entre biodiversité et vulnérabilité du territoire</p> <p>Défi n°4 : Promouvoir une mobilité moins génératrice GES</p> <p>Enjeu 1 : L'exemplarité de la collectivité</p> <p>Enjeu 2 : Mettre en place des outils de planification des transports et déplacements</p> <p>Enjeu 3 : Faciliter l'usage des transports en commun pour en favoriser l'usage</p> <p>Enjeu 4 : Poursuivre le développement d'une offre de transports alternatifs à la voiture</p> <p>Défi n°5 : Développer une agriculture durable, source d'énergie et en adéquation avec son environnement</p> <p>Enjeu 1 : Développer une agriculture durable au travers des Bassins d'Alimentation de Captage (BAC)</p> <p>Enjeu 2 : Une agriculture qui se diversifie dans ses missions</p> <p>Enjeu 3 : Développer une agriculture durable capable de s'adapter au CC</p> <p>Enjeu 4 : Promouvoir les circuits courts</p> <p>Défi n°6 : Garantir des déchets maîtrisés et source d'énergie pour le territoire</p> <p>Enjeu 1 : L'exemplarité de la collectivité</p> <p>Enjeu 2 : Poursuivre la valorisation des déchets</p> <p>Enjeu 3 : Réduire les déchets à la source</p>
Document de travail, juillet 2013	Source : p.62, Diagnostic du PCET de Dreux Agglomération, oct.2013	Source : PCET final, décembre 2013

La place à part de l'agriculture

La thématique de l'agriculture a occupé un statut à part lors des ateliers de concertation. Cette thématique a été retenue à l'origine par l'importance qu'elle représente en termes d'activités et de structuration du territoire du drouais (importance accentuée par l'élargissement de l'agglomération, où l'espace rural occupe une place encore plus importante). Néanmoins, à l'inverse des autres thématiques retenues, l'agriculture est un domaine d'action sur lequel l'Agglomération n'a pas de compétence directe pour agir, et bénéficie donc d'une faible légitimité à conduire l'action. Cette situation entraîne également des relations peu développées avec les organismes locaux en charge de l'agriculture (notamment la chambre d'agriculture), ce qui a débouché sur de réelles difficultés à mobiliser les acteurs de ce secteur. Cette situation conduit à :

- d'une part, à aménager le processus de concertation sur cette thématique, où l'atelier sera réalisé tardivement, en petit comité, avec des représentants du monde agricole (la réunion du 25/11/2013 réunissait des agents de Dreux Agglomération en charge du PCET et en charge de la politique sur les Bassins d'Alimentation de Captage (BAC), une représentante de la chambre d'agriculture, des agriculteurs « conventionnels » et « bio »). Le format correspond alors à celui d'un groupe de travail *ad hoc* bien davantage qu'un atelier de concertation (sans invitation ouverte, avec un nombre de participants réduits et exclusivement liés au secteur agricole, sauf les deux agents de Dreux Agglomération en charge de l'élaboration du PCET). Le but de cette réunion était d'arriver à initier un dialogue sur cette thématique, où la collectivité n'a pas de légitimité directe en termes de compétences, ni réellement de savoir-faire, ce qui diffère des autres thématiques. La méthode a alors été de présenter des propositions issues de la concertation, telles qu'elles avaient pu être formulées durant l'atelier consacré à l'agriculture (atelier « plan d'action », 14/11/2013), la collectivité adoptant alors une position d'animateur neutre, à la fois « facilitatrice » et « force de proposition ».
- et d'autre part, à développer des actions là où la collectivité a la main, notamment sur les périmètres des Bassins d'Alimentation de Captage (BAC), où des actions sont déjà engagées et d'autres en cours de déploiement (notamment le soutien à des expériences de culture en agriculture biologique sur ces périmètres), afin d'en faire des espaces d'expérimentation et de démonstration avec l'idée de diffuser plus largement ces pratiques par la suite.

La construction des actions du PCET dans le détail

En s'appuyant sur les trois documents (document préparatoire de juillet 2013, diagnostic d'octobre 2013, rédigé après la première série d'ateliers de concertation, et plan d'action

définitif de décembre 2013) ainsi que sur les comptes-rendus de chaque atelier de concertation, l'analyse cherche ici à identifier les apports très concrets du processus de concertation, en faisant ressortir quelles actions sont apparues ou ont été modifiées ou précisées, suite aux différents ateliers. Rappelons que de nombreuses actions sont déjà inscrites dans différents documents préalables (A21, PAE, PDU, PLPD). L'analyse tente ici d'isoler les mesures issues directement des ateliers, et qui n'étaient pas présentes préalablement dans les réflexions formalisées. Ne sont mentionnés dans le tableau que les éléments identifiés comme étant apparus ou fortement modifiés entre juillet et décembre 2013. Pour chaque action, sont mentionnées les origines de la proposition (elles sont bien évidemment le plus souvent multiples, néanmoins l'analyse est centrée ici entre les propositions émises lors des ateliers de concertation et les apports formellement identifiables dans le contenu final du plan d'action du PCET. Cette analyse est également confirmée par les entretiens.

Bien évidemment, de très nombreuses propositions issues des ateliers rejoignent des mesures déjà programmées par Dreux Agglomération (dans le cadre de l'A21, du PAE, du PDU, du PLH...) ou par un autre acteur sur ce territoire (Plan mare du CG 28 par exemple). Et de très nombreuses actions inscrites dans le PCET sont déjà programmées par ailleurs, mais le PCET peut alors venir renforcer certaines de ces politiques ou mesures, sur un plan symbolique, en leur apportant une justification supplémentaire au titre de l'énergie et/ou du climat, et donc un certain surplus de légitimité⁷⁸.

L'élaboration du PCET a également permis un certain décroisement en apportant « *un point de vue climat-énergie* » sur des thématiques traitées jusque-là de façon plus cloisonnée, comme par exemple le Très Haut Débit, jusque-là traité au sein de la direction du développement économique et « *jamais vu sous cet angle* -de la limitation des déplacements-*auparavant* ». Sont également cités par des agents de l'Agglomération interrogés le transport de marchandise -associé au développement économique- ou le développement des circulations douces -davantage associé au tourisme et aux loisirs.

Un représentant du délégataire des transports note également que les axes dégagés dans cette concertation (sur le Transport à la Demande ou l'interopérabilité par exemple) n'avaient pas été forcément abordés dans le cadre des discussions ordinaires entre délégataires et commanditaires. Ces moments (ateliers de concertation) constitueraient alors de véritables

⁷⁸ On peut prendre comme exemple la récente politique engagée sur les Bassins d'Alimentation de Captage, pour laquelle le PCET agit clairement comme un soutien et renforce la politique en cours de mise en œuvre. Par exemple, « *action 5.1.1 : Développer une agriculture compatible avec les périmètres BAC en limitant les intrants* » & « *action 5.1.3 : Développer un projet exemplaire d'agriculture biologique* ». Idem par exemple pour les actions « *4.1.1 : Renouveler le parc automobile par une flotte plus durable en intégrant des prescriptions de performance environnementale et de réduction des GES* » et « *4.2.2 : Réaliser une étude sur les spécificités du territoire du territoire en matière de transport de marchandises* » (programmée dans le cadre du PDU).

fenêtres de dialogue, permettant d’aborder de manière plus franche et plus directe certaines questions.

Essai d'identification des apports substantiels du processus de concertation dans la rédaction du PCET de Dreux Agglomération

Défi 1 Mise en œuvre et animation du PCET	
Enjeu 3 : Assurer l'application des ambitions formulées dans le PCET au cœur de la politique de Dreux agglomération	
Action 1.3.1 : Définir un cahier des charges de commande publique intégrant des clauses environnementales	
<i>Cette proposition est émise lors des ateliers « déchets » et « agriculture » sur le plan d'action (14/11/2013) (« mutualisation commande publique et achats »).</i>	
Défi 2 : Conduire à l'économie et à l'autonomie énergétique des bâtiments	
Enjeu 2 : Définir un réseau d'acteurs de l'énergie permettant de hiérarchiser l'action dans le bâtiment, lutter contre la précarité énergétique	
Action 2.2.1 : Disposer d'une cartographie à l'échelle du territoire permettant une connaissance fine du parc privé pour cibler les secteurs prioritaires	
<i>La nécessité de bénéficier de données précises afin de définir une stratégie d'action sur laquelle bâtir une programmation pluriannuelle est ressortie à plusieurs reprises des ateliers (« meilleur connaissance des consommations et du parc bâti existant », atelier « transition énergétique » du 17-09-2013). La proposition d'une cartographie est présente dans de nombreux autres PCET et la compétence de recueil de données est présente sur le territoire (Maison de l'Habitat).</i>	
Action 2.2.2. Réaliser un guide des acteurs de l'énergie et créer un label des acteurs locaux de la rénovation énergétique	Action 2.2.3 : Promouvoir le conseil et les aides aux particuliers en matière de maîtrise énergétique
<i>Le constat a été fait d'un éparpillement des acteurs et d'une manque de lisibilité des différentes offres en matière d'informations, de conseils et d'aides aux particuliers lors de l'atelier sur la transition énergétique (17/09/2013, « réseau d'information et labellisation des professionnels »). Et la proposition de rassembler les informations à un guichet unique bien identifié est ressortie des ateliers sur le plan d'action (14/11/2013).</i>	
Défi n°4 : Promouvoir une mobilité moins génératrice de gaz à effet de serre	
Enjeu 3 : Faciliter l'usage des transports en commun pour en favoriser l'usage	
Action 4.3.2 : Développer l'information auprès des usagers des transports en commun : guichet unique, information dynamique.	
<i>Les suggestions d'un lieu unique d'information multimodale et d'une information en temps réel aux arrêts de bus ont été émises lors de l'atelier « transport » du plan d'action (14/11/2013). L'idée de guichet unique était « dans les tuyaux », mais pas formalisée auparavant, quant à l'information dynamique, elle n'avait pas été évoquée avant.</i>	
Enjeu 4 : Poursuivre le développement d'une offre de transports alternatifs à la voiture	
Action 4.4.1. : Redévelopper le Transport à la Demande tel un véritable transport collectif	
<i>Les modalités de réorganisation du Transport à la Demande ont été précisées (visibilité, point</i>	

<i>d'arrêt, communication...).</i>
Défi n°5 : Développer une agriculture durable, source d'énergie et en adéquation avec son environnement
Enjeu 1 : Développer une agriculture durable au travers des Bassins d'Alimentation de Captage (BAC)
Action 5.1.2 : Travailler sur les possibilités de diversification agricoles actuelles : introduction de légumineuses, cultures complémentaires,...
Enjeu 3 : Développer une agriculture durable capable de s'adapter au changement climatique
Action 5.3.1 : Travailler sur les méthodes d'irrigation pour réduire la vulnérabilité liée à la ressource en eau
<i>Ces actions sont largement issues des discussions tenues lors de la réunion sur l'agriculture, réunissant la chambre d'agriculture, des agriculteurs « conventionnels » et « bio » (25/11/2013).</i>
Enjeu 2 : Une agriculture qui se diversifie dans ses missions
Action 5.2.1 : Développer les filières agro-matériaux dans l'habitat
<i>Cette suggestion apparaît notamment dans l'atelier « Eau et agriculture » du plan d'action (14/11/2013).</i>
Défi 6 : Garantir des déchets maîtrisés et source d'énergie pour le territoire
Enjeu 2 : Poursuivre la valorisation des déchets
Action 6.2.1 : Développer un pôle de recherche sur la valorisation énergétique des déchets
<i>Cette proposition est issue notamment de l'atelier « déchets » sur le plan d'action (14/11/2013).</i>
Enjeu 3 : Réduire les déchets à la source
Action 6.3.1 : Développer une vente plus responsable et l'éco-conception (vente en vrac, contenants réutilisables...)
<i>L'atelier consacré aux déchets (02/10/2013) a notamment préconisé de « pénaliser le suremballage », préconisation qui a évolué vers le développement d'un « partenariat avec les grandes surfaces pour développer la vente en vrac » lors de l'atelier sur le plan d'action consacré aux « déchets » (14/11/2013).</i>

Réalisation : F. Bertrand, 2013

Les participants aux ateliers étaient des « spécialistes », acteurs du territoire ayant une bonne connaissance de son organisation et des politiques mises en œuvre sur celui-ci. Cette composition explique largement que les ateliers soient qualifiés « d'échanges entre spécialistes » et aussi, de fait, le caractère relativement opérationnel ou finalisé de bon nombre de propositions, celles-ci s'inscrivant largement à la suite d'actions en cours de mise en œuvre (les actions proposées apparaissent ainsi cohérentes avec le contexte local et les participants ont mentionnés des actions déjà en cours ou programmés pouvant s'inscrire dans le champ du PCET). On peut toutefois noter certaines proposition qui n'apparaissent pas rencontrer l'unanimité : c'est le cas du développement d'agro-carburants, avancé comme une proposition généraliste lors des ateliers sur la transition énergétique et la mobilité (17/09/2013) mais accueilli avec beaucoup plus de circonspection lors de la réunion avec les

acteurs de l'agriculture, ceux-ci avançant plusieurs arguments tempérant la volonté de développer des cultures énergétiques (concurrence entre cultures énergétiques et cultures alimentaires, débouchés incertains et filières à structurer).

Proposition de caractérisation du processus de concertation observé

Plusieurs essais de caractérisation du processus observé sont proposés ci-après sur la base de plusieurs typologies.

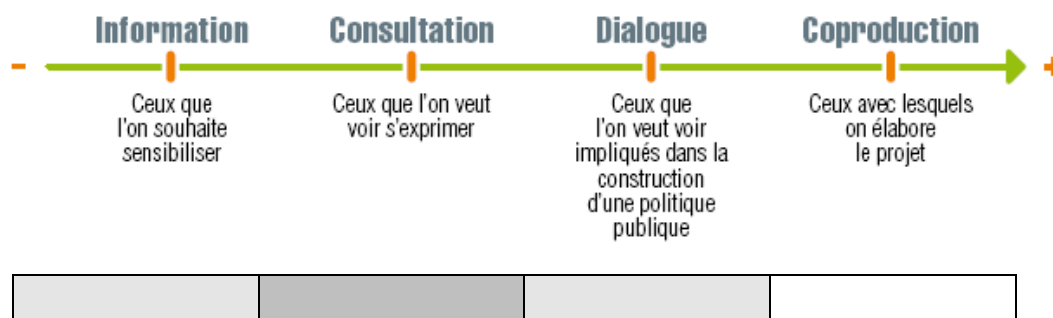
Proposition de caractérisation du processus de concertation du PCET de Dreux Agglomération à partir de la grille d'analyse des procédures participatives de Bherer⁷⁹

Qui participe ?	<ul style="list-style-type: none"> • Citoyens volontaires • Recrutement ciblé • Tirage au sort • Parties prenantes citoyennes • Parties prenantes professionnelles
L'enjeu de la participation pour les participants	<ul style="list-style-type: none"> • Les participants ont un intérêt direct • Les participants ont un intérêt indirect
Comme les participants participent-ils ?	<ul style="list-style-type: none"> • Spectateur • Expression spontanée de ses préférences • Justification de ses préférences • Agrégation des préférences individuelles et négociation • Délibération et discussion raisonnée
La portée de la participation	<ul style="list-style-type: none"> • Un sujet spécialisé • Un sujet large
Quelle est la fréquence de la participation ?	<ul style="list-style-type: none"> • Régulière • Processus limité dans le temps • Garanties législatives pour permettre la répétition
Quel est le degré d'influence des participants ?	<ul style="list-style-type: none"> • Bénéfices personnels seulement • Influence de type informationnel • Recommandation et consultation • Co-production • Décision

Réalisation : F. Bertrand, 2013, à partir de Bherer, 2011

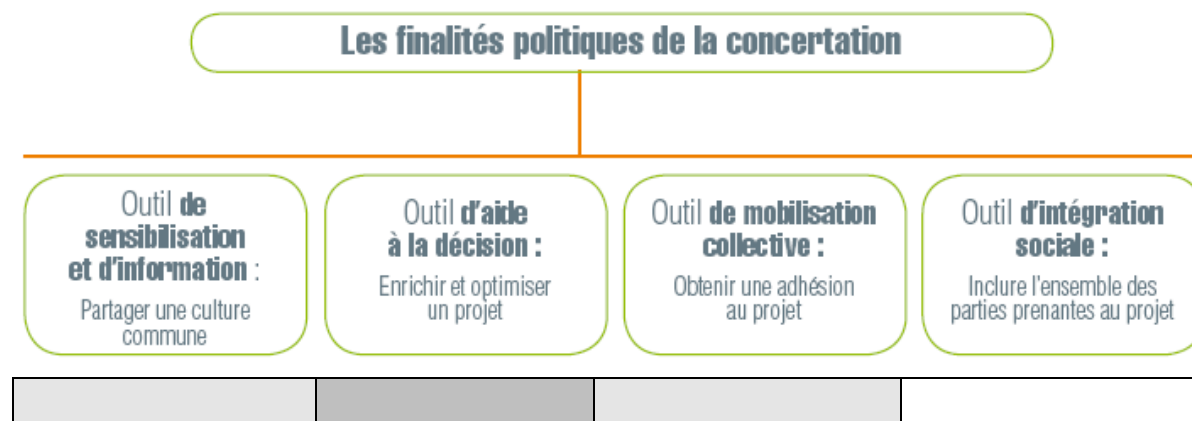
⁷⁹ Bherer L. (2011), « Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques », *Participations*, 1 (1), p. 105-133.

Proposition de caractérisation du processus de concertation du PCET de Dreux Agglomération selon les différents niveaux de concertation (ETD, 2010 : 3)⁸⁰



Réalisation : F. Bertrand, 2013, à partir d'ETD, 2010

Proposition de caractérisation du processus de concertation du PCET de Dreux Agglomération selon les finalités politiques associées à la concertation (ETD, 2010)



Réalisation : F. Bertrand, 2013, à partir d'ETD, 2010

La concertation s'effectue principalement au sein d'ateliers, réunissant des acteurs ayant une forte expertise territoriale sur un ou plusieurs domaines d'intervention du PCET. Les finalités pratiques associées aux ateliers sont, pour la première série, de faire partager et d'enrichir le diagnostic, et pour la seconde série d'ateliers, de consolider et de valider le programme d'action. Une autre finalité, moins explicite mais qui se retrouve fréquemment dans les démarches participatives, est bien d'arriver à constituer, au-delà de la *communauté débattante*, une *communauté de gestion*, c'est-à-dire un réseau d'acteurs locaux en mesure de se maintenir dans le temps pour suivre et participer à la mise en œuvre de la politique climatique (Allain, 2010)⁸¹.

⁸⁰ ETD / ASSOCIATION 4D (2010), La concertation dans la conduite d'un Plan Climat-Énergie Territorial. Imaginer, concevoir, construire et faire vivre collectivement un PCeT sur son territoire, Les notes d'ETD, octobre 2010, 32 p.

⁸¹ Allain S. (2010) « Social Participation in French Water Management: Contributions to River Basin. Governance and New Challenges », in Berry K., Mollard E. (dir.), *Social Participation in Water Governance and Management*, London, Earthscan, p. 95-114.

Eléments de synthèse et recommandations concernant la démarche de concertation du PCET de Dreux Agglomération

Processus – Jeu d’acteurs
<p><u>0- L’Agenda 21 est reconnu comme une base et référence commune,</u> comme une première expérience très utile.</p>
<p><i>Recommandations</i> : Acquérir une expérience des services, s’appuyer sur des préalables constituent des atouts stratégiques majeurs pour lancer une démarches PCET</p>
<p><u>1- Réduction des publics visés</u></p> <p>Au départ, le faisceau de publics visés est très large (tout le monde : élus et services, partenaires, acteurs territoriaux et « grand public »). Mais les publics effectivement touchés et donc les cibles de la concertation ont été plus réduits (seulement élus, services, et prestataires et partenaires proches).</p> <p>Le projet de panel citoyen n’a ainsi pu aboutir, faute d’arriver à mobiliser des habitants (malgré les contacts et propositions des mairies).</p> <p>Les acteurs économiques locaux n’ont pas non plus réellement pu être intéressés au processus du PCET (bien qu’un réseau d’acteurs existe et soit structuré (via le service du développement économique de Dreux Agglomération)).</p> <p><i>Recommandations</i> : Bien cibler et calibrer les processus et les objectifs</p> <p><i>Recommandations bis</i> : Tenter de décentraliser le processus, peut-être chercher à le « diluer » spatialement en le resserrant sur des thématique et des territoires (comme le TAD par exemple).</p> <p><i>Recommandations ter</i> : organiser des événements de communication à destination du grand public (films, conférences...) pour donner à voir et permettre la prise de parole⁸²</p>
<p><u>2- Implications des acteurs participants</u></p> <p>Plusieurs acteurs (SEM GEDIA, Maison de l’Habitat, EIE, Chambre d’agriculture) s’investissent plus intensément au cours du processus, selon un processus d’implication (en les associant étroitement en tant qu’acteurs incontournables) et par opportunisme (au fur et à mesure de sa concrétisation, le PCET ouvre des possibilités de projets, des opportunités et apparaît de plus en plus incontournable pour qui intervient sur les champs de la maîtrise de l’énergie, les énergies renouvelables ou la rénovation thermique de l’habitat).</p> <p><i>Recommandations</i> : S’appuyer sur des relais stratégiques (SEM GEDIA, EIE...). Impliquer, donner la parole, mettre en avant et laisser s’exprimer les partenaires que l’on souhaite associer étroitement pour les responsabiliser et les associer à l’élaboration de la politique. « Mettre en avant » certains acteurs s’est en effet avéré primordial pour les « obliger » à</p>

⁸² Comme par exemple le débat sur la vulnérabilité du territoire de Dreux Agglomération aux changements climatiques animé par l’auteur de ce rapport et des étudiants de l’université de Tours et organisé à la suite de la projection du film « La onzième heure », lors du festival Eco-Film à Vernouillet le 24 janvier 2014.

entrer dans la démarche et leur faire prendre conscience de leur rôle pour la mise en œuvre.

3 – Une appropriation des approches « énergie-climat » est en cours par certains services (Déchets, DGS...). **Mais du côté des élus, l'implication est plus délicate à mesurer** et l'indifférence (teintée de scepticisme au départ et davantage de bienveillance par la suite) semble dominer, au-delà d'un noyau d'élus intéressés et impliqués dans la démarche. Et le PCET semble partagé de façon consensuel et n'a pas été l'occasion d'un débat au sein de la classe politique locale avec des expressions de positions ou de ressentis divergents sur le sujet.

Recommandations : intérêt de la démarche Cit'ergie, qui s'apparente à une démarche qualité en interne et motivent les services. Intérêt d'un poste de CEP qui permet la diffusion auprès des élus et des agents d'une culture de la maîtrise énergétique locale, concrète et appliquée. Possibilité d'intéressement en interne (via le PAE par exemple). Potentialités en termes de management d'une dynamique PCET.

Recommandations bis : Une troisième vague d'ateliers de « mise en œuvre » pourrait être envisagés, « recentrés », plus ciblés sur plusieurs actions phares du PCET, sur la rénovation énergétique ou le développement des ENR par exemple, afin de programmer un schéma d'intervention intégrant des choix à faire, notamment quant aux priorités financières.

4 - Durée :

Le processus s'est déroulé de façon très ramassé. Plusieurs interprétations sont fournies par les acteurs interrogés : cela a permis de garder l'intérêt de tous, sans s'essouffler et c'est peut-être une raison pour laquelle personne ne s'est épuisée. Mais cela n'a pas permis une consultation large et a présenté des risques de surcharges des agents en charges de la politique et de décrochage de la part des élus.

Recommandations : La gestion du calendrier demeure stratégique. Le rythme soutenu semble plutôt bien perçu par l'ensemble des participants.

5- Instruments / Communication :

L'essai de dématérialisation des consultations (questionnaires en ligne) n'a pas réellement réussi (par manque de visibilité ? faible intérêt du public ?).

lié au manque de ressources temporelles et humaines –service Communication accaparé par l'élargissement de l'agglomération)

Recommandations : Peut-être penser à des contreparties visibles (comme tout simplement un retour immédiat sous forme de visualisation de ses « résultats »). Peut-être réfléchir à développer des aspects plus ludiques, plus interactifs.

Recommandations bis : Restituer les résultats de la concertation. Bien penser à faire suivre *a posteriori* à tous les acteurs ayant participé le résultat du processus (envoi d'une version papier de la plaquette de présentation du PCET par exemple).

Réalisation : F. Bertrand, 2013

L'analyse des apports formels de la concertation au niveau de la formulation et de la précision des différentes mesures inscrites dans le PCET est présentée plus haut. Ce tableau se contente donc de noter certains éléments généraux caractérisant les formes d'approches et de traduction du problème climat observables à travers l'élaboration du PCET.

Contenu - Mesures
<p><u>1- Pas d'objectifs quantifiés fixés lors de l'élaboration du PCET.</u></p> <p>Les débats et l'appropriation ne se sont pas organisés autour de cet aspect du « problème climat ».</p>
<p><u>2- Très peu de mesures d'adaptation inscrites en tant que telle dans le PCET.</u></p> <p>Aucun interviewé de la seconde phase ne peut citer d'enjeux en termes d'impacts du CC et/ou d'adaptation suite à la participation aux ateliers. Personne ne peut citer d'impacts ou de vulnérabilités associées dont ils auraient clairement pris connaissance lors du processus d'élaboration du PCET.</p>
<p><u>3- Beaucoup de mesures préexistantes rassemblées,</u> labellisées, réinterprétées dans une perspective énergie-climat.</p>
<p><u>4- Des mesures allant du très court terme au relativement long terme.</u></p>
<p><u>5- Pas de réels débats ou d'arbitrages politiques</u></p> <p>Notamment car il n'y a pas eu de budget directement associé (lié aussi à l'élargissement de la structure intercommunale juste après l'adoption du PCET)</p> <p><i>Recommandations</i> : Chercher à associer des gains (à l'image du fond de compensation carbone, initié par le Conseil général du Loiret etc.) et aussi des mesures prescriptives au PCET.</p>
<p><u>6- Un besoin de cadrage et de mise en perspective du problème climat</u></p> <p>En termes de « culture climat », les élus interrogés soulignent l'intérêt d'une mise en perspective global du « problème climat » (un souligne la nécessité de partager cette « <i>interpellation éthique</i> », un autre juge avoir acquis à l'issue du processus « <i>une meilleure perception de la criticité du problème</i> », et enfin un dernier note « <i>une présentation suffisamment objective pour rassembler les gens (au-delà des clivages politiques)</i> »)</p> <p><i>Recommandations</i> : répondre à la demande de mise en perspective et essayer là où c'est possible et le plus fréquemment de faire le lien et les allers-retours du local au global et du global au local</p>

Réalisation : F. Bertrand, 2013

VIII. Retour sur l'élaboration du PCET

Ici, il s'agit d'observer comment le PCET s'inscrit dans une dynamique plus globale d'une action en termes de développement durable, et d'essayer d'identifier les différents éléments permettant le lancement, l'élaboration et l'animation d'un PCET (de la part des services, des élus, des acteurs extérieurs comme l'ADEME...).

Portée et utilité opérationnelle des démarches formalisées de développement durable

En 3 années, l'agglomération s'est engagée successivement dans trois démarches importantes en matière de développement durable : l'Agenda 21 tout d'abord, le Plan Climat et le processus de labellisation Cit'ergie ensuite et de façon concomitante. C'est donc d'après certains acteurs interrogés une démarche générale d'**appropriation progressive** des questions énergétiques et climatiques (A21, PCET, Cit'ergie...). « *On mesure NOTRE capacité à intervenir* », la capacité à être acteur sur cette question, de façon opérationnelle, sur différentes thématiques, au-delà du constat. C'est également une démarche de structuration institutionnelle autour de la problématique du développement durable, de l'énergie et du climat. En 4 ans, l'agglomération s'est structurée, s'est dotée d'une organisation formalisée (un service, une équipe) en mesure de porter ce PCET et de le mettre en œuvre en « mode projet » (avec une planification et des étapes). C'est un résultat à part entière (fin 2009 : rien, fin 2013 : un A21, un COT, un CEP, une direction avec un service « air énergie climat » dédié et dans le cadre de la « grande aggro », ce sont désormais deux personnes qui sont dédiées aux problématiques climat énergie (un CEP et un chargé de mission PCET)).

Ces démarches ont des degrés d'opérationnalité divers :

- **L'Agenda 21** (labellisé en décembre par le ministère de l'écologie) s'avère un document stratégique très large, englobant une multitude d'enjeux et couvrant tous les secteurs d'action de la collectivité. C'est un projet de territoire qui s'inscrit sur le long terme et il est repris dans les projets de la collectivité et intégré par les élus comme les agents dans les pratiques (par exemple la récente Délégation de Services Publics signée avec la Lyonnaise des Eaux intègre les objectifs de l'Agenda 21). Tout le monde souligne l'intérêt de cette première expérience, même si certains déplorent son caractère trop généraliste, évaporé, pas assez opérationnel.

- **Le PCET** se décline comme un volet de l'Agenda 21 et se limite aux questions climatiques et énergétiques, mais demeure très vaste dans ses objectifs. « *Le PCET doit tout porter, mais quelle est son opérationnalité ?* » « *Tout est prioritaire dans un PCET, mais est-ce jouable ?* » se demanderont ainsi *a posteriori* les agents de l'Agglomération en charge de l'élaboration de ce plan. Pour le service ayant porté son élaboration et ayant en charge sa mise en œuvre, ce 1^{er} PCET constitue néanmoins « *une force de proposition pour travailler*

ensemble », « c'est une porte d'entrée pour le service développement durable et le Vice-président vers les autres services pour l'amélioration continue ». L'élu en charge des Transports remarque que le PCET apportera une dimension énergie climat en arrière plan, un contexte lors de l'élaboration du PDU. Ces différents éléments reprennent le slogan inscrit au dos de la plaquette de présentation du PCET : « *Un PCET force de proposition pour l'agglomération du pays de Dreux* ».

Selon le Vice-président aux Transports, le PCET est « *d'avantage une déclaration d'intention* » qu'un « *programme d'action* », mais ajoute-t-il plus loin, « *une intention formalisée c'est un plus par rapport à « on en a parlé »* ». Pour le directeur des services, ce 1^{er} PCET conduit sur un nombre restreint de communes doit servir de « **marqueur** » par la suite, et constituer une référence en termes de méthodes, d'animation, d'expérience. Et l'élaboration du PCET à 78 avec du personnel dédié peut alors s'aborder de façon beaucoup plus sereine.

- **Le diagnostic en vue d'une labellisation Cit'ergie.** Ce travail de diagnostic très précis et très fouillé représente un audit externe approfondi très apprécié par les agents du service DD, car en entrant dans le détail de chaque politique, il formalise et identifie des « axes de progrès » et des propositions d'actions supplémentaires pour chaque service, qui peuvent être mises en œuvre rapidement, les hiérarchisant en faisant ressortir des secteurs d'actions prioritaires, où les marges de progrès sont les plus importantes (là où la note est la moins bonne). Cette vision stratégique et opérationnelle que fournit le diagnostic Cit'ergie, limité aux seules actions de la collectivité, est très appréciée et jugée très utile.

Un parallèle est alors fait en termes d'opérationnalité entre les objectifs quantifiés très largement associés aux PCET et les « axes de progrès » que dégagent le diagnostic Cit'ergie, les premiers apparaissant largement inatteignables et démotivants quand les seconds seraient davantage précis, opérationnels et hiérarchisés, permettant de faire des choix et privilégier la mise en œuvre d'un nombre restreint de mesures, jugées prioritaires. En effet, très souvent, on assigne aux PCET des objectifs quantifiés de réduction des émissions de GES (en s'inscrivant sur des trajectoires tracées à des niveaux supérieurs : par exemple, les « 3 fois 20 » européens à l'horizon 2020 ou le « Facteur 4 » à l'horizon 2050). Ces objectifs apparaissent bien souvent largement hors de portée pour les collectivités, qui ont des capacités limitées et ne peuvent seules relever le « défi climatique ». Ce découplage flagrant entre moyens et objectifs⁸³ n'est pas l'apanage des collectivités territoriales, mais existe bien dans un contexte institutionnel plus large où les objectifs de réduction des émissions de GES, s'ils sont sans cesse

⁸³ « Il semble exister un gouffre entre l'investissement politique nécessaire pour résoudre la crise climatique et les marges de manœuvre à la disposition des élus. » (Godinot, 2011 : 6)

GODINOT S. (2011), Les plans climat énergie territoriaux : voies d'appropriation du facteur 4 par les collectivités et les acteurs locaux ?, *Développement durable et territoires* [En ligne], Vol. 2, n° 1 | Mars 2011, <http://developpementdurable.revues.org/8874>

proclamés, ne constituent pas pour autant des priorités pour les gouvernements et souffre ainsi d'une conduite guère coordonnée (cf. les conclusions du récent rapport de la Cour des comptes sur la mise en œuvre par la France du Paquet énergie-climat⁸⁴).

Un autre effet délicat à gérer de ces objectifs de réduction quantifiés est qu'il souligne crûment la disproportion entre l'ampleur du problème et les moyens à disposition. La mesure des progrès obtenus apparaît alors largement contre-productive, autant pour justifier la poursuite des actions engagées (et la reconduite des budgets) auprès des élus que pour motiver et rassembler le grand public autour d'objectifs partagés.

A l'inverse, le label Cit'ergie vise à reconnaître les démarches des collectivités en termes de management de la qualité, appliqué à la mise en œuvre des politiques de l'énergie au niveau de leur territoire. Sa grille d'analyse est très détaillée et ses critères d'analyse sont très largement qualitatifs, cherchant à déterminer si des processus et des orientations permettant une maîtrise de l'énergie sont mis en place, et quels sont les marges de manœuvre et de progrès identifiées, de façon hiérarchisée.

Pour les acteurs rencontrés, l'outil Cit'ergie est perçu comme complémentaire à la démarche PCET, en tant que démarche de monitoring quantifié qui permet de se situer et de mesurer ses progrès dans le temps, comparable à une démarche qualité, permettant une amélioration continue. La démarche Cit'ergie pousserait alors à l'action et aux résultats de façon beaucoup plus concrète que le PCET. Elle donnerait également de la **visibilité** sur un champ de compétence complètement nouveau pour les collectivités. Elle permettrait enfin d'intégrer de façon systématique cette dimension « impact sur le climat » dans la construction des projets, en obligeant à faire cette évaluation pour tous les projets (même si tout n'est pas mesurable et si on n'est pas capable de répondre à tout).

Certains agents interviewés opèrent une distinction entre le Bilan Carbone comme outil de diagnostic, fournissant des données et identifiant les gisements d'économie, le label

⁸⁴ Dans son récent rapport sur « La mise en œuvre par la France du Paquet énergie-climat » (décembre 2013), la Cour des Comptes souligne l'illisibilité de la politique énergie-climat, tant européenne que sa transcription nationale, du fait notamment de la multiplicité des textes de références et des horizons considérés (2020, 2050...) et de l'hétérogénéité des objectifs considérés (développement des EnR, économies d'énergie et baisse des GES). Si au niveau européen, « (...) la mise en œuvre de ces deux instruments (le système d'échange de quotas européens et les projets de captage et stockage de carbone) (...) a été mise en échec par l'absence d'un prix significatif du carbone. », pour la France, la Cour des Comptes pointe une diversité de mesures souffrant d'« une insuffisance de pilotage interministériel » : « Globalement, ces mesures très diverses souffrent d'une insuffisante évaluation de la part de l'État, tant en ce qui concerne leur efficacité propre que leur coût effectif. (...) Au total, la mise en œuvre du PEC, qui est, par nature, transversale et interministérielle, pose à l'État un problème d'organisation et de pilotage, qu'il n'est pas encore parvenu à entièrement relever. » (Cour des Comptes, 2013 : 15-16) La Cour souligne également les lacunes en matière d'outils de simulation, notamment macro-économiques, ne permettant pas la tenue d'un débat argumenté sur les stratégies climatiques et énergétiques. COUR DES COMPTES (2014), « La mise en œuvre par la France du Paquet énergie-climat », Synthèse du rapport de la Cour des Comptes, janvier 2014, 24 p.

Cit'ergie comme outil de monitoring et de pilotage interne (démarche qualité) et le PCET davantage comme document stratégique de mobilisation et d'animation.

Des gains « immatériels » en interne et vers l'extérieur, en termes d'image et de management

La démarche de développement durable s'est institutionnalisée, à travers l'Agenda 21 puis le PCET et le label Cit'ergie. Cette démarche d'exemplarité en matière de climat et de qualité environnementale est perçue par certains acteurs comme un **véritable atout, une « marque de fabrique » sur laquelle s'appuyer comme un critère distinctif sur le territoire** (et sur un territoire qui a beaucoup de marqueurs négatifs en termes d'image).

Un autre interviewé note que certains gains en termes d'image pourront être considérés comme compensant certains surcoûts associés (pas forcément pour préserver le climat en tant que tel donc mais en raison de l'attractivité et du gain en termes d'image).

Un autre gain en termes de management est également avancé par un agent interviewé. Dans le cadre de l'élargissement de l'agglomération, beaucoup d'attentes simultanées ont été suscitées et se sont accumulées. Une phase de désenchantement par les élus est à craindre, et c'est une phase très délicate à gérer : les élus ont beaucoup d'attentes, les équipes sont à fond et c'est très difficile de garder des objectifs motivants. Dans ce cadre, **le PCET peut permettre de garder de l'enthousiasme, sur un sujet moins contraint financièrement et où l'on se projette davantage sur le long terme**. C'est un point très important en termes de management. Le PCET apparaît alors comme un **projet porteur de sens et de cohérence, de valeurs positives**. C'est un projet qui peut être **rassembleur, fédérateur**, et servir d'**outil de rassemblement et d'animation**. Le tourisme pourrait également être un autre sujet de ce type. Il est notable que des services, bien qu'ils soient débordés, dégagent quand même du temps sur ces sujets-là. C'est un **vecteur d'animation au sein des services** (du aussi à l'élaboration du PAE) **et au sein des territoires**.

Des collectivités incitées et soutenues mais isolées et non accompagnées

Les ressorts de l'engagement des collectivités locales à se doter de politiques climatiques ont évolué depuis une dizaine d'années. Pour les collectivités pionnières, c'était avant tout la présence de sensibilités écologistes locales affirmées parmi le personnel élu et une posture avant-gardiste, une volonté d'innover qui ont motivé les engagements de longue date. Mais depuis les lois Grenelle, l'adoption de politiques climat-énergie s'est généralisée, ces dernières devenant obligatoires pour les collectivités de plus de 50 000 habitants. Et c'est bien dans ce cadre qu'il faut analyser la démarche de Dreux Agglomération à se doter d'un premier PCET.

Au final, on observe une posture relativement ambiguë dans laquelle se trouve la collectivité et, en son sein, le service porteur en charge de l'élaboration et de l'animation du

PCET : *la collectivité est à la fois financièrement largement soutenue* (aides de l'ADEME via le COT, le CEP et le soutien à l'élaboration du PCET et à la démarche Cit'ergie) *et dans les faits, elle se retrouve très seule et isolée pour élaborer puis conduire son PCET* (pas d'appui ni de présence de membres du Département ou de la Région, absence complète des services déconcentrés de l'Etat et très peu d'autres acteurs de niveaux supra⁸⁵). Il y a donc *à la fois de nombreuses incitations mais une absence réelle de doctrine ou de conseils spécifiques*, ce qui peut être perçu comme le signe d'un relatif désintérêt pour ce que peut renfermer dans le détail le PCET. Il y a bien *quelques soutiens méthodologiques* (notamment via des guides et aussi des séances de formation assurées par la direction régionale de l'ADEME) et *un réel soutien financier*, mais *les données territorialisées mises à disposition sont minimales* (données du Bilan Carbone extraite du Bilan carbone régionale et données minimales en termes de vulnérabilités face aux CC contenues dans le SRCAE) et il n'y a *pas d'orientations stratégiques claires et priorisées* (hormis de grandes orientations générales comme mieux isoler l'habitat existant, favoriser le développement des EnR, limiter l'étalement urbain et la consommation de ressources naturelles)⁸⁶, encore moins d'orientations spécifiques suivant les caractéristiques territoriales.

L'Etat incite et oblige les collectivités à se doter d'un PCET, la Région et l'ADEME les encouragent financièrement, mais ces acteurs qui poussent à l'engagement sont ensuite absents du processus effectif de construction de la politique. Ainsi, alors que la nécessaire articulation entre les politiques climatiques de différents niveaux est sans cesse soulignée, elle seule permettant une cohérence effective du local au global, les acteurs de niveaux supérieurs qui poussent à l'élaboration de PCET ne semblent pas avoir les moyens de participer et contribuer effectivement à l'élaboration du contenu du PCET, ni même de veiller à la cohérence des PCET entre eux, notamment via l'intégration des orientations stratégiques énoncées aux niveaux supérieurs.

⁸⁵ L'analyse détaillée des membres présents lors des réunions de concertation et des comités de pilotage indique que la CCI 28 et la chambre des métiers ont été représentées chacune à un atelier de concertation et que la chambre des métiers, le conseil général 28, la chambre d'agriculture et la CCI ont été représentées lors du deuxième COPIL d'octobre 2013.

⁸⁶ Cette situation n'est guère surprenante, puisque des orientations stratégiques hiérarchisées apparaissent également largement absentes au niveau national. cf. note supra et le rapport de la Cour des Comptes sur la mise en œuvre par la France du Paquet énergie-climat. Ainsi, la Cour rappelle par exemple que « *dans une économie qui, comme celle de la France, est faiblement carbonée, les principaux « réservoirs » d'économies d'énergie et donc de réduction des émissions de gaz à effet de serre se trouvent moins dans la production d'énergie que dans ses usages, qu'il faut rendre beaucoup plus efficaces et économes.* » Elle souligne également la nécessité de fixer des objectifs en termes d'empreinte carbone et non des objectifs de réduction en valeur relative des émissions de GES, ce qui permettrait de converger vers une norme commune et de stopper les « *fuites carbonées* », « *c'est-à-dire à une délocalisation des productions intenses en carbone vers les pays qui sont plus tolérants aux émissions.* »

Collectivité obligée, collectivité soutenue, collectivité ordinaire ?

L'effet du dispositif de soutien technique et financier octroyé par l'ADEME doit également être observé. Pour les acteurs interrogés, l'ADEME a eu un rôle crucial au tout début de la démarche, pour sensibiliser mais aussi aider à planifier et cadrer les initiatives (notamment le phasage entre A21, COT et PCET). L'ADEME est associée à un déclencheur extérieur qui donne l'impulsion, rappelle les obligations mais aussi facilite l'engagement. C'est également un **vecteur d'excellence** sur lequel s'appuyer : sans l'ADEME, l'Agglomération ne se serait pas lancée de façon si rapide et si ambitieuse.

L'appel à candidature régional a permis la réalisation de l'élaboration du PCET en interne, par les services de Dreux Agglomération, grâce au soutien financier et aux apports méthodologiques. La démarche de labellisation Cit'ergie concomitante a également permis d'alimenter et renforcer l'élaboration de cette politique, dans une démarche d'exemplarité. Cet accompagnement a permis *« d'avoir une proximité et un échange continu avec les agents en charge des thématiques que l'on retrouve au travers du plan d'actions, ce qui a assuré une rapidité de réalisation ainsi qu'une connaissance approfondie des problématiques abordées. »* (Extrait de la note interne « Retour d'expérience sur la concertation dans le PCET », service DD, janvier 2014). Il est admis par les agents en charge de cette politique que son élaboration n'aurait pas pu être engagée en interne sans le soutien de l'ADEME. Il est également admis que sans le soutien de l'ADEME et sans le fait que ce soit une condition d'éligibilité, Dreux Agglomération ne se serait sûrement pas lancé dans la démarche Cit'ergie, qui est paradoxalement maintenant plus portée par les services que le PCET (car suscitant des attentes fortes du point de vue des apports potentiels en termes d'image)

« Portage et commande politique »... L'indifférence bienveillante

Le PCET peut constituer, selon la responsable de l'élaboration du PCET, *« une interrogation de la question politique du développement durable »* : quelle possibilité de rassembler autour de ce thème, notamment les élus ? Quelle légitimité politique donner à ces actions ?

Les questions de « portage » et de « commande politique » concernant la conduite du PCET nécessitent d'être abordées avec prudence. Plusieurs éléments, dont une très grande partie n'est pas propre ni aux politiques climat-énergie ni à Dreux Agglomération, peuvent être avancés. Tout d'abord, les rapports entre « élus » et « techniciens » demeurent bien souvent délicats à appréhender et à caractériser (au-delà des figures caricaturales de « suiveur » et de « porteur »), tant c'est bien la qualité de la collaboration effective, donc la relation entre élu et agent, qui permet la production puis la mise en œuvre de la politique publique (et les modalités de cette recherche-action ne permettaient pas de caractériser la qualité de ces relations). Quand l'un est absent, c'est l'échec assuré. Et la distinction nette entre ces deux catégories d'acteurs peut elle-même être largement remise en cause, tant les

rôles et fonctions de chacun peuvent parfois s'interpénétrer et se confondre. Il demeure ainsi très périlleux, dans le cadre de cette recherche-action, de qualifier le portage politique dont bénéficie telle ou telle politique. Avant d'avoir la charge du développement durable, le Vice-président en charge du PCET a tout d'abord été chargé des contractualisations. Il qualifie sa contribution au PCET de « *présentéisme mais pas force de proposition* », sa sensibilité n'étant pas, toujours d'après lui, assez approfondie pour entraîner le reste de la collectivité. Il observe également que ce sont aussi les services et la direction des services qui peuvent proposer des projets et les élus qui y souscrivent.

L'inexistence de débat politique que suscite l'adoption du PCET doit également être interprétée avec précaution. Si l'agenda de la collectivité, qui vivait au même moment une évolution majeure de son existence (élargissement de l'intercommunalité), constitue un élément de premier ordre pour expliquer cette situation, il convient également de l'interpréter dans le contexte de la vie communautaire ordinaire de l'Agglomération. Plusieurs éléments sont alors avancés par les agents en charge du PCET pour expliquer cette absence de débat :

- Les agents ne peuvent pas faire sans les élus et les Vice-présidents valident les mesures proposées sur chacune de leurs compétences.
- La taille moyenne de l'agglomération ne favorise guère la reproduction de clivages partisans et l'organisation de débat politique selon ces lignes.
- Là où il y a consensus, il n'y a guère de débat. Le débat est alors associé à la contestation de mesures, où des divergences n'ont pas pu être perçues et anticipées à temps.

Que le climat ne soit pas soumis au débat peut alors être interprété soit comme un désintérêt politique, vis-à-vis d'un problème public considéré localement comme inexistant, soit comme une certaine forme de bienveillance, un accord collectif envers des politiques alors considérées unanimement comme allant dans le bon sens. Et ces deux interprétations ne doivent pas être perçues de façon exclusive : l'absence de débat peut être rattachée à l'absence d'implications concrètes de la politique énergie climat, qui n'entraîne ni prescriptions s'imposant aux autres documents d'organisation territoriale (SCoT et PLU) ni arbitrage budgétaire. Des débats animés sont observés par les agents de Dreux Agglomération lors des réunions de préparation des PLU de communes membres de l'Agglomération, avec un public nourri, car des intérêts individuels sont renégociés au nom d'un intérêt général, soumis en partie à l'interprétation locale. Ni de tels débats ni un tel intérêt ne s'observent lors de l'élaboration de la politique climatique locale de Dreux Agglomération, car il n'y a guère d'enjeux et pas d'intérêts particuliers remis en discussion. On peut alors comprendre les formes d'indifférence bienveillante, considérant tout à la fois les intentions affichées, donc l'orientation générale, bénéfique pour tous, et les implications pratiques, réduites voire nulles.

Un vice-président remarque qu'il est toujours très difficile de faire « accrocher » des élus sur des sujets impalpables, et le développement durable comme le climat sont des sujets transversaux donc transparents en soi. Ils ne se matérialisent que lorsqu'on aborde des sujets précis. Pour un responsable de service, il y aurait également un autre mouvement à l'œuvre, notamment depuis le Grenelle Environnement, selon lequel les élus mesureraient intuitivement, que l'on ne peut plus écarter cette préoccupation.

Le facteur taille, facteur critique

Selon le directeur général des services, l'échelle de proximité dont bénéficie l'Agglomération est un facteur de succès, qui s'ajoute au soutien de l'ADEME et à l'efficacité du binôme Vice-président au DD et chef de service DD. Selon lui, le fait d'être un échelon territorial à mi-chemin entre planification stratégique et l'action très concrète s'avère un réel atout pour l'élaboration de cette politique, qui peut prendre tout son sens à cette échelle (les CG et CR étant sans doute plus lointains de cette action concrète, l'échelle communale étant quant à elle trop réduite). Et l'échelle et le statut de Communauté d'Agglomération permettrait également d'être dans une dynamique de déploiement et de projet stratégique sur le territoire.

IX. Caractéristiques de la mise à l'agenda local du « problème climat » et points d'attention pour l'élaboration d'une politique climatique locale

Les analyses opérationnelles sur les modalités de construction de politiques locales en réponse aux CC montrent une importante dynamique descendante de cette problématique (Bertrand & Larrue, 2007). Actuellement, de nombreux secteurs de la recherche s'emploient à dépasser les modèles descendants d'action publique et à penser des dispositifs plus collaboratifs et inclusifs. Cette recherche action se situe à la frontière de deux mondes, à cheval entre l'action d'une collectivité au quotidien et l'inscription dans les activités d'une communauté scientifique travaillant sur l'action climatique locale et plus largement la construction d'une question environnementale comme question sociale à part entière (les modalités et effets de la mise à l'agenda des problèmes environnementaux)

Un problème venant « d'en haut »

Il convient sans doute de bien garder à l'esprit que le problème climat en tant que problème public nécessitant une action collective arrive bien « d'en haut » sur les territoires, particulièrement dans la période actuelle de généralisation et de réglementation des politiques climatiques locales (ce put être moins vrai dans le cas des premiers territoires pionniers s'engageant sur cette thématique, où la dynamique ascendante pouvait largement prédominer).

De fait, les politiques climatiques locales inversent les perspectives classiques d'action : elles s'appuient sur une mise à disposition de moyens locaux pour la résolution d'un problème global, à l'inverse des politiques d'aménagement, reposant traditionnellement sur la mise à disposition de moyens globaux (ou du moins européens, nationaux ou régionaux) aux bénéfices de la résolution de problématiques locales.

Et en poussant la perspective jusqu'au point de vue des habitants, on pourrait aussi parler d'une double injonction verticale à prendre en compte le « problème climat » : une injonction descendante issue des sphères internationales, et répercutée par la sphère nationale (via les lois POPE, Grenelle...) oblige Dreux Agglomération à prendre en compte le problème climat formellement, via l'élaboration d'un bilan de GES chiffré et d'une politique locale dédiée ; cette injonction se répercute ensuite sur la population de l'Agglomération, qui est invitée à réfléchir aux meilleures actions à entreprendre pour agir ensemble efficacement sur ce problème. Comme on le voit, l'injonction à agir « pour le climat » (ou « contre l'effet de serre ») obéit avant tout à une dynamique descendante. Et si une politique climatique locale doit résulter de la rencontre entre les préoccupations partagées au niveau international de ne pas trop perturber le climat et des actions concrètes mises en œuvre aux échelles locales, force est de constater que localement, dans le cas de Dreux Agglomération, avant l'élaboration du PCET, l'action face au changement climatique n'est pas une préoccupation locale, ne

constitue pas une demande sociale existante, ne fait pas l'objet de mise en débat. En bref, le « problème climat », s'il n'est pas remis en cause, apparaît localement faiblement approprié et les conditions pour avoir un réel débat local sur ce problème ne sont donc guère réunies. C'est également ce que notait la sociologue Sandrine Petit à propos d'une recherche action en Bourgogne : *« Au niveau local, les controverses sociotechniques sur le climat n'en sont qu'à leurs prémices. Comparativement à d'autres situations de gestion de l'environnement, sur la qualité des eaux ou sur la biodiversité, les positions des différents acteurs ne sont pas encore constituées. »* (Petit, 2011 : 103) La construction sociale du « problème climat » resterait largement à faire. *« Si le GIEC orchestre au niveau international les relations entre scientifiques et initie des négociations entre des responsables politiques divers, au niveau local, les frontières des collectifs pertinents sont à délimiter. »* (Petit, 2011 : 116)

Un problème à venir, sans réalité matérielle « ici et maintenant »

Le « problème climat » apparaît à plusieurs égards bien particulier, en comparaison des problèmes publics classiquement pris en compte par l'action locale. C'est un objet descendant (qui n'est pas construit suite à une demande locale ou à un problème effectif sur le territoire), sans réalité locale, ni matérielle, ni sociale. Cette immatérialité empêche toute appropriation conflictuelle de la problématique climatique, qui ne pourra advenir que dans un second temps, lorsqu'elle sera perçue comme un bien commun à partager, et donc un objet de débat.

Les objectifs associés à la concertation sur le problème climat ne peuvent alors pas être d'organiser, encore moins d'apaiser le débat, mais bien avant tout de le susciter. De la même façon, il ne s'agira pas d'accompagner, voire de canaliser une mobilisation, mais bien de la faire naître et l'animer (dans un contexte où les enjeux sur lesquels se mobiliser sont nombreux et d'une certaine manière, en concurrence). On peut alors qualifier de **symbolique** le mécanisme de mobilisation locale, qui s'observe également pour d'autres problèmes d'environnement non ressentis sur le territoire et dont la mise à l'agenda vient « d'en haut » (comme la pollution de l'air intérieur par exemple).

Il s'agit donc bien de susciter un intérêt commun autour du problème climat, de lui donner corps localement, en parvenant à le relier à des enjeux concrets, dans le quotidien des populations, afin de parvenir à la reconnaissance du climat comme bien commun à préserver.

Il en est de même pour l'adaptation, où il faut bien mesurer à quel point l'adaptation ne peut se décréter d'en haut et doit avant tout être en accord avec la diversité des représentations et pratiques locales, pour être appropriée. Il s'agit de reconnaître et d'intégrer les savoirs et pratiques locales existantes, héritées, parfois idéalisées, mais illustrant toujours le « bon sens » et une gestion du milieu en « bonne intelligence », qui constituent une ressource féconde pour inspirer l'action publique et l'ancrer localement. Cet aspect ressort des travaux

empiriques conduits en Aquitaine par une équipe de géographe (programme CESAR⁸⁷) qui insistent sur cet aspect. « *Ainsi, la défiance parfois rencontrée sur le terrain à l'endroit des politiques d'adaptation pourrait s'expliquer plus sûrement par la crise de confiance dans l'application de solutions descendantes peu attentives aux territoires que par le manque d'intérêt que les acteurs locaux portent aux défis posés par le changement climatique. (...) En définitive, plus que le contenu et les objectifs des politiques d'adaptation, ce sont les formes, les conditions, la réception de ces dispositifs et initiatives sur le terrain qui constituent les freins les plus importants à leur appropriation.* ». (Rebotier, 2012 : 170-171)⁸⁸ En définitive, un défi pour construire des stratégies locales d'adaptation robustes et partagées réside bien dans la réussite de l'articulation entre savoirs experts et savoirs empiriques, expérientiels. C'est au croisement de ces connaissances que pourraient émerger des orientations d'adaptation reconnues légitimes par le plus grand nombre.

Des objectifs différenciés pour l'atténuation et l'adaptation

La concertation auprès du grand public dans le cadre de l'action locale sur le problème climat ne peut sans doute guère dépasser l'information et le recueil de représentations, d'expérience et d'expertise locale et citoyenne (et ne pas ambitionner dans l'immédiat d'atteindre des niveaux de négociation ou de co-construction, à la vue du faible niveau de constitution du problème climat comme problème social, comme bien commun, comme objet de débat social). Cette difficulté quant au niveau possible de participation du public sur des questions environnementales complexes est soulignée de longue date et n'est pas propre au « problème climat »⁸⁹. Wilbanks rappelle également la grande réticence des individus à participer si les résultats sont flous, très généraux ou complexes (Wilbanks, 2006 : 113)⁹⁰.

Dans la pratique, il convient de bien saisir les spécificités du problème climat, les modalités particulières de son appréhension locale, les enjeux et secteurs locaux particulièrement concernés afin de bien distinguer sur quoi on peut faire se concerter la population, selon qu'il s'agisse de l'atténuation ou de l'adaptation :

Pour **l'atténuation**, on peut envisager de recueillir **l'expérience habitante** sur les pratiques et services collectifs (transport, pistes cyclables, expériences d'autopartage ou de

⁸⁷ Programme « *Changement Environnemental et Stratégies d'Adaptation en Région* », UMR SET-Université de Pau, 2011-2014

⁸⁸ REBOTIER J. (2013), « *Enjeux et défis des politiques locales d'adaptation aux changements climatique en Aquitaine* », *Geographicalia*, 63-64 (2013), 157-176.

⁸⁹ « ...it is difficult to imagine how it could be possible to involve the public meaningfully in global or even multinational environmental issues where the problems are complex, the geographical horizons wide and the degree of familiarity for any particular individual is very low. » (Sewell and O'Riordan, 1976 : 16-17) Sewell, W. R. D., & O'Riordan, T. (1976). The culture of participation in environmental 648 decisionmaking. In A. E. Utton, W. R. D. Sewell & T. O'Riordan (Eds.), *Natural Resources for a Democratic Society: Public Participation in Decision-making*, pp. 1-21. Boulder, Colorado: Westview Press

⁹⁰ Wilbanks, T. J. (2006). Stakeholder involvement in local smart growth: Needs and challenges, pp. 111-128. In M. Ruth (Ed.), *Smart growth and climate change : regional development, infrastructure and adaptation* (pp. xxv, 403 p.). Cheltenham, UK ; Northampton, MA: Edward Elgar

circuits courts par exemple), les attentes en termes de **confort** et de qualité de vie (ce qui est négociable de ce qui ne le serait pas⁹¹), les **représentations** et les **sensibilités** par rapports aux changements sociétaux envisagés (idées associées au progrès, décroissance, société de consommation, matérialisme, foi dans les technologies à venir⁹²).

Pour **l'adaptation**, recueillir les **expertises habitantes sur les crises passées** (ce qui a fonctionné, ce qui n'a pas fonctionné, les aléas maximum observés, ce qui a changé, mémoire et systèmes d'alerte⁹³), ainsi que l'appréhension fine des **tensions** (sur les ressources, entre usages) et des **vulnérabilités territoriales** actuelles.

Points d'attention et recommandations pour l'élaboration d'un PCET

Plusieurs éléments de l'analyse peuvent alimenter une réflexion quant aux points de vigilance à observer lorsqu'une collectivité conçoit et conduit une démarche de concertation.

Bien insérer l'exercice dans son contexte territorial, institutionnel et politique

Sont listées ici un certain nombre de recommandations et de points d'attention qui sont communs à l'élaboration d'un certain nombre de politiques locales, mais n'en restent pas moins des points de vigilance essentiels, à prendre en compte lors de la conception du processus d'élaboration d'une politique climatique locale et des dispositifs de concertation l'accompagnant.

Caractéristiques physiques et socio-économiques : les configurations spatiales, socio-économiques, institutionnelles et culturelles du territoire conditionnent logiquement les thèmes à aborder prioritairement ainsi que les différents acteurs à associer et les publics à toucher.

Taille : bien situer la collectivité en fonction de son importance, sa population, ses compétences et ses moyens disponibles. Dreux Agglomération apparaît ainsi caractéristique d'une petite ville, sous-préfecture de département, avec un large espace rural l'entourant, ayant des spécificités en termes de politique, de moyens, de savoirs et savoir-faire (ce qui est bien différent d'un PNR, pouvant par ailleurs regrouper autant d'habitants ou d'une agglomération de plus de 100 000/150 000 habitants).

Autres collectivités engagées à proximité : la constitution locale de politiques climatiques repose largement sur des phénomènes d'entraînement, de mimétisme et

⁹¹ Cf. par exemple GODARD O., 2010, Cette ambiguë adaptation aux changements climatiques, *Natures Sciences Sociétés*, 18 (3), Dossier « Adaptation aux changements climatiques », pp. 287-297

⁹² Cf. par exemple cet exercice concret de consultation d'un panel citoyen qui met bien en avant ces tensions : REGION RHONE-ALPES (2011), *Atelier citoyen sur le climat*, septembre 2011, 33 p. + annexes

⁹³ Cf. par exemple cet article rédigé par deux géographes et un historien et qui plaide pour une prise en compte temporellement intégrée des dynamiques de vulnérabilités territoriales, associant perspectives historiques et prospectives : A. Magnan, V. Duvat, E. Garnier (2012), Reconstituer les « trajectoires de vulnérabilité » pour penser différemment l'adaptation au changement climatique. *Natures Sciences Sociétés* 20, 82-91

d'échange de bonnes pratiques. Ainsi, l'existence ou l'inexistence de collectivités voisines déjà engagées apparaît comme un critère de contexte également important. Dans le cas de l'Agglomération de Dreux, il n'y a guère à proximité de collectivité entraînante (pas de PCET déjà adopté en Eure-et-Loir, à l'exception du Conseil Général, et seul Chartres Métropole a également élaboré un Agenda 21). Le besoin **d'espaces locaux ou régionaux d'échanges d'expériences** (du type Clubs des PCETs) ressort ainsi comme un facteur facilitant qui pourrait manquer en région Centre (d'autant qu'il y a relativement peu de PCETs en cours en région Centre)⁹⁴.

Calendrier institutionnel et temporalités : L'instabilité du contexte institutionnel (pour Dreux Agglomération, élargissement de l'agglomération et échéances électorales) n'apparaît pas finalement comme un élément de contexte discriminant, mais bien comme une donnée avec laquelle toutes les collectivités doivent composer. Il convient alors d'avoir une vision claire et stratégique des temporalités (pas seulement celle qui s'imposent à la collectivité, mais aussi les temporalités des autres niveaux : réglementation européenne, avancées législatives nationales, calendriers régional et départemental, etc.) afin d'en avoir une gestion fine et anticipée (possibilité de mutualisation, de récupération de données déjà produites à des niveaux supra etc.).

Origine de l'engagement et soutien politique : bien identifier quelle est l'origine de l'engagement dans l'élaboration d'une politique climatique et quelles sont les possibilités de soutien et de mobilisation du personnel politique doit permettre une juste évaluation des ressources disponibles et éventuellement des manques ou de difficultés à anticiper.

Inscription institutionnelle interne : l'inscription au sein de la collectivité du service ou de la direction en charge de l'élaboration de la politique climatique est évidemment stratégique. Il convient de bien penser à certains besoins fonctionnels simples : exercer la transversalité au quotidien et donc pouvoir travailler avec tous les services exige une certaine légitimité, ainsi que souplesse et réactivité propre à une direction de « mission ». Certains rattachements à des directions préexistantes peuvent s'avérer inopportuns (selon l'importance de la direction, les éventuelles tensions sous-jacentes avec d'autres directions...) mais peuvent parfois également s'avérer indispensable pour donner suffisamment de poids et d'autorité à la politique climatique. Les savoir-faire préexistants de chaque service peuvent également s'avérer déterminant dans le choix de l'inscription de la politique climatique dans l'organigramme de la collectivité.

Cadre réglementaire : L'absence de contraintes formalisées quant au contenu des PCET peut être parfois déroutant pour des collectivités qui peinent à saisir les contours et les pré-

⁹⁴ Sont cités comme espace d'échange utilisés par le personnel de Dreux Agglomération : les formations dispensées par l'ADEME, les ateliers Cit'ergie à Paris, le colloque national annuel des PCET, une visite à la commune du Neubourg investi dans la démarche Cit'ergie...). « *La formation avant, elle est bien, mais c'est quand tu es dedans que tu as besoin.* »

requis de l'exercice. Cette absence d'encadrement s'explique en partie par le fait que les politiques climatiques demeurent encore très largement des politiques constitutives, sans guère d'obligation de contenu, hormis l'obligation de faire un PCET et un Bilan Carbone interne. Un besoin de traduction des contraintes et attentes des niveaux *supra* est ainsi exprimé. Le mode d'emploi, les consignes d'application et d'interprétation de documents comme le SRCAE à des échelles plus locales, à destination des collectivités de niveaux *infra* manquent aux personnes en charge d'initier et de conduire localement une politique climatique, afin d'assurer une continuité effective entre documents de planification et politiques climatiques de différents niveaux (qui a la responsabilité d'assurer cette continuité ? Le dernier qui rédige ? L'acteur du plus petit niveau territorial ?).

Contexte institutionnel : les dispositifs de soutien et qui les anime sont alors des éléments qui peuvent s'avérer déterminants, pour l'engagement comme pour la conduite des politiques climatiques. Certains acteurs de niveaux *supra* peuvent remplir des fonctions de traduction, d'aiguillage et d'accompagnement jugées stratégiques et primordiales (c'est le cas par exemple lorsque la Région fait bénéficier des données territoriales du Bilan Carbone régional). Certaines contraintes liées à des dispositifs de soutien et d'accompagnement (comme les appels à candidatures de l'ADEME pour des PCETs exemplaires) peuvent alors s'avérer relativement productives, car indiquant clairement des contraintes substantielles que la politique en cours d'élaboration doit intégrer⁹⁵.

Observations sur le contenu des politiques climatiques : les périmètres et modalités du débat

Les particularités de l'action climatique locale : L'observation d'une collectivité qualifiée « d'ordinaire » en matière d'action sur l'énergie et le climat (ne revendiquant pas une action de longue date et/ou particulièrement innovante et performative) confirme très largement des observations précédentes concernant la nature des débats entourant l'élaboration d'un PCET. Les débats ne s'organisent guère autour d'un périmètre fixé *a priori*. Ils doivent aborder l'ensemble des sources d'émissions majeures sur le territoire et, dans le cas de Dreux, une contrainte thématique liée aux cahiers des charge de l'appel à candidature régional PCET ADEME/Région⁹⁶.

Tous d'accord pour « lutter contre », mais pas encore prêt à « faire avec » : En l'absence de périmètre déterminé *a priori*, toutes les thématiques de l'aménagement sont

⁹⁵ Dans le cas de Dreux Agglomération, on retrouve une contrainte thématique -avec des secteurs imposés et une liste de secteurs facultatifs- qui ont contraint l'organisation des travaux. A l'inverse, l'obligation que la moitié des actions décidées soient de portée « territoriale » -pas seulement sur les champs de compétences de Dreux Agglo- est jugée stimulante pour ouvrir le dispositif et viser une appropriation élargie.

⁹⁶ Le PCET de Dreux Agglomération revendique une démarche de transversalité territoriale. Il est structuré dès l'origine selon six thématiques majeures, conformément au cahier des charges de l'appel à candidature régional PCET ADEME/Région : trois thématiques obligatoires -Bâtiment, Déplacement et Energies Renouvelables- et trois thématiques optionnelles -Déchets, Urbanisme et Agriculture.

concernées. L'observation des débats indiquent qu'ils demeurent très largement centrés sur les questions énergétiques (particulièrement les volets « économies » et « efficacité », mais également les projets de « production »), qui sont les questions les plus mûres, les plus abouties matériellement, celles également auxquels le plus d'enjeux « ici et maintenant » sont associés. Les débats sont quasi-exclusivement orientés dans une optique d'atténuation des changements climatiques (maîtrise, voire réduction des émissions de GES), s'inscrivant bien dans un mouvement local naissant de « *lutte contre* » les changements climatiques, cette orientation apparaissant naturellement, semblant ainsi culturellement partagée par tous les participants aux ateliers. Cette focalisation « naturelle » des débats dans une optique d'atténuation et, par extension et proximité, de transition énergétique, indique en négatif le très faible niveau de maturation de l'adaptation dans les imaginaires collectifs, et l'absence d'une prise de conscience qu'il faille dorénavant penser comment localement s'adapter, « *faire avec* » les changements climatiques. Ce déséquilibre entre l'optique d'une atténuation qui semble communément admise, et celle d'une adaptation, qui n'apparaît guère spontanément dans les débats, souligne une certaine unanimité, largement inconsciente, à ne pas encore acter de l'existence des changements climatiques comme perturbation déjà engagée et pour partie irréversible, et à se projeter dans un futur proche avec des conditions climatiques différentes, modifiées, sans pour autant qu'il ne soit jamais question de déni ou de climato-scepticisme, seulement le fait de ne pas en être encore là dans les esprits, et de ne pas en éprouver de besoin clairement identifié.

Une absence de conflictualité liée à une absence de choix : Les discussions sont marquées par l'absence de tensions entre intérêts ou représentation antagonistes du problème. Il n'y a pas de positions arrêtées fermement et appropriées politiquement et socialement, pour s'organiser de façon clivée entre intérêts et représentations antagonistes (ce qui est le cas pour d'autres problèmes d'environnement comme le nucléaire, le gaz de schiste, les OGM...) (Petit, 2011). Les discussions apparaissent donc consensuelles et particulièrement ouvertes à toutes propositions innovantes. Mais cette ouverture est aussi proportionnelle à l'absence d'enjeux opérationnels clairement associés. Toutes propositions est bienvenues mais **il n'y a finalement rien à choisir** ou à arbitrer, puisqu'il n'y a pas d'engagement financier spécifique associé, les seules mesures concrètes évoquées étant celles déjà engagées ou à engager dans le cadre d'autres politiques déjà existantes et décidées. Partant d'un état initial où aucune action n'était formellement associée à la résolution locale du problème climat, toute action associée à la résolution du « problème climat » apparaît comme une contribution utile. Cette première expérience de défrichage, de périmétrage et de labellisation d'un champ d'action climatique consiste avant tout en une relecture de l'ensemble des actions et politiques engagées sur le territoire de l'agglomération sous le prisme énergie climat.

Point d'attention généraux en termes de concertation et de communication locale sur les changements climatiques

Les réflexions qui suivent sont plus généralistes et moins directement reliées à l'expérience du PCET étudiée sur l'agglomération de Dreux. Elles constituent néanmoins des éléments à prendre en compte pour toutes initiatives locales envisageant de communiquer sur et autour des changements climatiques et de ses effets.

Le climat, qui s'inscrit dans la durée, est trop souvent confondu avec la météo, qui est immédiate. Il participe à la composition d'un milieu et est de fait difficilement isolable des autres éléments constituant ce milieu. C'est donc un phénomène invisible mais physiquement présent, dont la perception demeure délicate et repose en partie sur la sensibilité et en partie sur la connaissance scientifique⁹⁷. On le voit, la compréhension de ce qu'est le climat n'est déjà pas évidente, alors comment percevoir et comprendre les changements climatiques ? « *Il est difficile de faire l'expérience personnelle et directe du changement climatique. Aussi, les individus doivent-ils essentiellement admettre les jugements d'experts ou les informations des médias, pour lesquels leurs connaissances abstraites sur le climat ne leur fournissent pas une possibilité de réfutation* »⁹⁸. L'absence de visibilité et d'expérience physique du problème nécessite de recourir à des représentations très intellectuelles et crée un « déficit émotionnel ». Il y a donc un travail de communication sociale à entreprendre pour faire exister et se représenter collectivement ce phénomène (par de symboles, des illustrations concrètes...). En mobilisant des travaux sur les représentations sociales et les dynamiques cognitives en jeu, plusieurs recommandations peuvent alors être avancées.

Faciliter et accompagner le passage à l'action : savoir ne suffit pas... La communication sur les changements climatiques est originellement pensée essentiellement comme une communication scientifique, reposant sur le postulat selon lequel c'est avant tout le déficit d'information qui constitue le principal obstacle à l'action. Si le lien entre niveau d'information et niveau de conscience est avéré et qu'inversement, le manque d'information compromet la capacité d'adaptation des acteurs⁹⁹, le passage par l'étude des dynamiques cognitives, des représentations collectives, et des facteurs sociaux et psychologiques influents les comportements humains est indispensable pour mieux comprendre les logiques de changement et d'engagement¹⁰⁰. Plusieurs facteurs apparaissent alors à prendre en compte

⁹⁷ « Ainsi, à propos du climat, nous nous trouvons d'une part devant ce que nous savons ou croyons savoir avec un certain degré de certitude (scientifique), et d'autre part devant des impressions sensorielles et des jugements de goût, que l'on a du mal à caractériser » SFEZ L. & CAUQUELIN A. (2005), Analyse des attitudes face à l'adaptation au changement climatique. Le cas de deux stations de moyennes montagnes dans les Alpes de hautes Provence, CREDAP-CREDATIC / ADEME Service Economie, juin 2005, Paris, 128 p.

⁹⁸ SFEZ L. & CAUQUELIN A. (2006), *Op. Cit.*

⁹⁹ PIDGEON N. (2012), "Climate Change Risk Perception and Communication: Addressing a Critical Moment?", RiskAnalysis, Volume 32, Issue 6, pp. 951–956, June 2012

¹⁰⁰ Cf. notamment sur ce sujet : ARTELIA (2013), Etude sur une communication pour mobiliser dans la durée autour des questions d'adaptation au changement climatique. ADEME Direction régionale Île-de-France, juillet 2013, 145 p.

pour développer des discours sur les changements climatiques qui facilitent le passage à l'action :

- présenter systématiquement des **actions à la portée du public**, avec des messages concrets s'appuyant sur des capacités d'action immédiate pour la cible (un discours alarmiste sur les risques climatiques qui ne proposerait pas d'issue peut conduire les individus à se trouver dans une situation menaçante et préoccupante et donc avoir un effet anxiogène).
- Les individus ayant des cycles d'attention et une capacité limitée à accumuler les sujets sur lesquels ils sont préoccupés, il ne faut pas isoler le problème climat mais au contraire **l'inscrire dans le cadre d'autres préoccupations quotidiennes** (déplacement, alimentation, habitat, santé). Les études locales sur les chaînages argumentaires justifiant l'action montrent que le facteur « changements climatiques » arrivent en dernier, derrière un ensemble de préoccupations locales plus concrètes et immédiates¹⁰¹. Tout discours centré directement sur les changements climatiques comme problématique systémique globale a de fortes chances de se heurter à une incompréhension de la part des populations locales. Il faut bien au contraire inscrire les changements climatiques dans les préoccupations locales, en respectant les intérêts et valeurs locales, pour que les acteurs puissent avoir les moyens de déterminer et d'exprimer eux-mêmes les enjeux locaux à associer à l'action sur les changements climatiques.
- **Montrer qu'une action collective est engagée.** Le passage à l'action de l'individu est stimulé et entraîné par celui du groupe et inversement, l'inaction individuelle se justifie par la passivité du groupe.
- **Réduire la distance psychologique, sociale et territoriale.** La distance tant sociale que géographique, voir temporelle, entre sources et impacts, entre émetteurs (responsables des émissions) et récepteurs (victimes des changements climatiques) ne peut être spontanément comblée et franchie. Il y a là encore besoins de dispositifs pour créer ou figurer symboliquement ces liens. « (...) *tant que le changement climatique et ses impacts seront perçus comme étant lointains dans le temps et l'espace, socialement distants mais aussi incertains, le passage à l'action – qu'elle soit d'adaptation ou d'atténuation – est compromis.* » (Artelia, 2013 : 16) La représentation abstraite d'un risque (par un chiffre, une idée impersonnelle) entraîne un niveau de conscience et d'implication beaucoup plus faible que lorsque le risque

¹⁰¹ Cf. par exemple l'exposé de Jean-Paul Vanderlinden « *Perception des risques côtiers et stratégies d'adaptation* » lors de la journée scientifique de la société météorologique de France « La perception du changement climatique », le 3 décembre 2013. [<http://meteoetclimat.fr/journees-scientifiques/>]

est perçu par des détails concrets, et notamment visuels¹⁰². Ainsi, les discours liés au patrimoine naturel et aux éléments identitaires locaux (paysages, productions du terroir...), s'appuyant sur l'attachement et l'appartenance à un territoire, ont un potentiel de déclencheur et d'engagement pour l'action. Il faut donc privilégier des représentations concrètes des changements climatiques et de ses impacts, à court ou moyen terme, étayées d'exemples et de détails personnalisés et adaptés à un contexte local¹⁰³ pour faire prendre conscience au public cible les impacts le concernant. Différents supports peuvent alors être mobilisés¹⁰⁴.

- **Choisir le bon moment.** Les personnes en charge de porter la « bonne parole climatique » sur le terrain (les chargés de mission PCET par exemple) notent une réceptivité très variable aux exposés sur les impacts à venir des CC et aux mesures d'adaptation à concevoir et mettre en œuvre, selon que l'on est en été ou en hiver, que l'on a récemment éprouvé une vague de chaleur, un épisode de chaleur ou inversement un épisode neigeux ou pluvieux important. *Idem* mais encore plus nettement pour les agriculteurs, dont la réceptivité aux discours sur les CC sera très variable selon les saisons et les aléas climatiques récemment éprouvés. Ainsi, lorsque des événements climatiques font l'actualité, le thème du changement climatique est davantage « audible ».

Développer et mettre à disposition les ressources cognitives (données vulgarisées et illustrations visuelles). Les collectivités de taille moyenne ou petite n'ont guère les moyens de recenser, récolter, croiser, traiter et interpréter la multitude de données concernant les changements climatiques et, surtout, leurs implications locales (même si des services climatiques se développent, comme le portail DRIAS « Les futurs du climat »¹⁰⁵). La mise à disposition, par des structures de niveau régional ou départemental, de données et d'illustrations « clés en main » des évolutions climatiques envisagées et de ses conséquences

¹⁰² ROPEIK D. (2013), « *The Importance of Risk Perception for Effective Climate Change Communication* », Climate Central, publié le 13 Décembre 2010

¹⁰³ Par exemple, faire référence à des événements extrêmes sur le territoire où vit la cible (inondations, canicules) ou à des tendances locales ressenties par tous (précocité de la végétation, apparition de nouvelles espèces).

¹⁰⁴ Privilégier des images vivantes sous la forme de films, métaphores, histoires personnelles... Des messages conçus pour créer, évoquer, rappeler des expériences personnelles. Une large palette de médias sont utilisables pour communiquer sur les changements climatiques : médias classiques (presse, courriers, tv, brochures, réunions publiques) ; internet (sites, réseaux sociaux) ; (iii) les média non conventionnels (expression artistique). On peut citer comme représentations visuelles les travaux du collectif d'architectes « Et alors » (Rennes + 6°C, dunkerque + 6°C, Avignon + 6°C, Paris + 2°C) [<http://www.etalors.eu/>] et comme représentation culturelle le spectacle « Atmosphère Atmosphère » créé par la compagnie Spectabilis avec le PNR Loire Anjou Touraine [<http://www.ciespectabilis.com/spectacles/atmosphere-atmosphere/>].

¹⁰⁵ www.drias-climat.fr/

locales constituerait un support robuste pour asseoir et développer un dialogue locale sur les actions possibles sur les changements climatiques¹⁰⁶.

Il faut bien garder à l'esprit la complexité des phénomènes en jeu et la difficulté à bien comprendre même des notions climatiques simples. Les concepts de climat global et de système climatique planétaire sont des idées complexes, reposant sur l'interaction d'un grand nombre de phénomènes physiques très délicats à appréhender. On peut alors légitimement penser qu'une très grande partie de la population, y compris de décideurs et de personnel technique en charge des questions climat et énergie, sont en situation de vulnérabilité cognitive, c'est-à-dire ayant une représentation très simplifiée du problème. Un effort de formation doit donc cibler les agents et les élus en charge des politiques climatiques locales, pour assurer une maîtrise minimale des termes du « problème climat ». Il convient sans doute également de bien former ces personnes à la position particulière qu'ils occupent, qui consiste tout à la fois à annoncer et présenter la crise climatique globale et ses implications, et à donner prise à l'action locale et individuelle, sans provoquer l'angoisse ou la culpabilité... On le voit, il y a là une posture paradoxale qui consiste à parler du « problème climat » en tant que catastrophe globale et diffuse à venir et à rassembler autour de voies de résolution locale du problème comme un défi motivant, une source potentielle d'innovations et d'attractivité – notamment via des avantages concurrentiels par rapport à d'autres territoires moins adaptés.

Les publics de la concertation : en matière d'action locale face aux changements climatiques, à la vue de la complexité scientifique, physique et culturelle du problème en question, la première étape apparaît sans aucun doute de viser tout d'abord une correcte compréhension puis une appropriation de la politique climatique par le personnel politique et les agents concernés. Ensuite, l'élargissement doit être pensé de façon stratégique, en fonctions d'objectifs et d'intérêts identifiés. Ouvrir tout de suite tout le processus à tous les publics est sans doute le meilleur moyen de susciter déception et découragement, pour toutes les parties. On constate un certain hermétisme des dispositifs d'élaboration des politiques climatiques au « grand public », qui n'y associe pas d'enjeux et de gains importants. L'intéressement n'étant pas spontané, il faut bien savoir qui on veut toucher, et pourquoi, en gardant à l'esprit que des expériences réussies de mobilisation d'habitants existent, sous différentes formes (spectacle, conférences forums, ateliers citoyens...) mais nécessitent des moyens relativement conséquents.

Opter pour une stratégie inclusive : arriver à faire se déplacer les participants est un premier défi. L'expérience drouaise indique que la mise en avant de certains participants, leur inclusion active au dispositif, par une prise en charge symbolique de certaines responsabilités

¹⁰⁶ Cf. par exemple l'observatoire pyrénéen des changements climatiques (<http://www.opcc-ctp.org/>) ou le rapport remis à la région Aquitaine (Le Treut (Coord.) (2013), Prévoir pour agir, La Région anticipe le changement climatique, Presses universitaires de Bordeaux).

dans le processus (en tant « grand témoin », animateur-rapporteur...), assure une implication et une participation renforcée au dispositif.

S'appuyer et s'inscrire sur les précédents : les expériences déjà engagées par la collectivité en termes de concertation comme en termes de politiques environnementales à visée transversale constituent d'importantes balises et expériences pour le personnel en charge des exercices d'élaboration du PCET et de la concertation associée (à Dreux Agglomération, l'Agenda 21 a particulièrement rempli ce rôle). Ces expériences passées alimentent les travaux tant sur la méthode, sur les réseaux déjà mobilisés qu'en termes substantielles. Elles doivent être clairement identifiées en tant qu'atout pour engager une démarche de construction d'un PCET (et inversement, une collectivité qui commencerait *ex nihilo* par élaborer un PCET doit bien identifier cette absence de socle en termes de méthode comme de matière).

Retours et perspectives pour les dispositifs de recherche-action

Pour finir, il convient de revenir sur le dispositif de recherche-action lui-même afin de discuter de son intérêt selon les deux finalités pour lesquels il a été conçu, à savoir d'une part, apporter un soutien à la collectivité dans le cadre de l'élaboration de son PCET, et d'autre part, contribuer à alimenter les recherches sur les politiques climatiques locales et les réflexions de l'ADEME sur la concertation.

Quels apports pour la collectivité ?

Plusieurs recommandations ont pu être émises auprès des responsables de l'élaboration du PCET, au démarrage et pendant la conduite du processus de concertation et d'élaboration de ce plan. Néanmoins, le dispositif d'observation n'a pas été conçu de manière à pouvoir évaluer ou appréhender les apports ou effets des chercheurs dans la conduite et le produit du processus (cela aurait nécessité une évaluation avant/après afin de mesurer le degré de « percolation » des idées portées par les chercheurs auprès des agents et élus en charge du projet).

Les analyses produites au fur et à mesure de ce travail n'ont pas été diffusées largement auprès de l'ensemble des acteurs et sont restées aux mains des agents pilotant directement l'élaboration du PCET. L'ambition d'observer les effets de la concertation dans l'élaboration du PCET explique le choix de ne pas interférer auprès des participants en publicisant largement les analyses et recommandations produites au cours du processus. L'accompagnement s'est donc effectué de façon étroite auprès des agents en charge de piloter l'élaboration du PCET. Avec ces derniers, les interactions ont été riches et nombreuses.

Ce que l'on peut dire des effets du dispositif de recherche-action, c'est qu'il a fourni différents temps de dialogue entre les membres du comité de pilotage de la recherche-action (réunissant deux agents de Dreux Agglomération, deux chercheurs et deux représentants de l'ADEME) et entre l'enquêteur et les agents en charge de PCET. De l'aveu même des responsables du PCET, ces temps ont constitué pour les agents des « fenêtres » d'explicitation et d'autojustification *a posteriori*, créant ainsi un moment favorable pour mettre à distance leurs pratiques et en débattre en adoptant une posture plus réflexive sur le processus en train de se dérouler.

La seconde phase d'enquêtes (série d'entretiens conduits après l'adoption du PCET) fait également ressortir un apport formel des chercheurs au processus. Une présentation des recherches produites au sein de l'UMR CITERES sur la gestion territoriale des changements climatiques a été réalisée lors du premier COPIL du PCET. Cette présentation a fait l'objet de remarques et de commentaires lors de la seconde phase d'entretien, particulièrement chez les élus, les enquêtés soulignant l'intérêt d'une mise en perspective global du « problème climat », la nécessité de partager cette « *interpellation éthique* ». Cet exposé réalisé par une

personne extérieure à la collectivité a été jugé rassembleur car objectif. On retrouve ici le besoin d'informations précises mais vulgarisées, restituées de façon accessible et la nécessité d'un passeur, d'un « tiers médiateur », remplissant tout à la fois des caractéristiques de neutralité et d'expertise. Le « problème climat » est une question complexe et il convient de fournir aux acteurs des éléments leur permettant d'avoir une maîtrise minimale des termes du problème, avant de pouvoir en débattre.

Quels apports pour la recherche ?

Les dispositifs de recherche-action recouvrent une large gamme de pratiques. Nous pouvons situer cette expérience, sur la base d'une typologie avancée dans la revue *Natures Sciences Sociétés*¹⁰⁷, qui distingue trois grandes familles de « recherche participative ».

Il ne s'agissait ici ni de viser à une meilleure pratique démocratique en ce qui concerne la programmation institutionnelle de la recherche, ni à « *enrôler des non-chercheurs dans des dispositifs de recherche* » (à l'image, par exemple, de campagnes de recensement relayées dans les réseaux naturalistes bénévoles). L'exercice proposé visait bien « *à créer les conditions de processus d'apprentissages croisés entre des chercheurs et leurs partenaires non chercheurs dans le cadre de ce qui est souvent qualifié de recherche-action (...). L'intégration des savoirs de ces partenaires dans le processus de recherche permet aussi bien de révéler des connaissances tacites que d'en produire de nouvelles issues directement de ces interactions.* » (Hubert, Aubertin & Billaud, 2013: 2). Par exemple, ce dispositif de recherche-action permet de recueillir plusieurs niveaux de discours : d'une part, le discours officiel en « face- à-face » auprès d'acteurs s'exprimant au nom de l'institution, du service, de l'entreprise qu'il représente, lors des entretiens semi-directifs enregistrés ; d'autre part, le discours officiel « public », celui qui est énoncé devant les assemblées d'élus et d'acteurs, en séance plénière de comité de pilotage ou d'ateliers ; enfin, un discours plus informel, recueilli lors de temps de travail, d'échanges téléphoniques, de réunions techniques dans le cadre de la recherche-action. Les décalages, les distorsions de forme et de contenu entre ces niveaux de discours possèdent un fort potentiel d'analyse pour le chercheur et peuvent constituer un matériau rare, qui ne peut guère être collecté par les méthodes d'enquête plus conventionnelles.

Cependant, les recherches-actions « *mobilisent des concepts mais avec l'objectif de fournir des connaissances pertinentes pour l'action (par ceux qui sont confrontés à une situation qui leur pose problème) et suffisamment heuristiques pour pouvoir être confrontées à d'autres situations (par les chercheurs engagés dans de telles collaborations).(...)* N'oublions pas que les problèmes traités sur le terrain ne sont jamais, tels quels, ceux des

¹⁰⁷ Hubert B., Aubertin C. et Billaud J.-P. (2013), « Recherches participatives, recherches citoyennes ... une clarification nécessaire », *Natures Sciences Sociétés* 1/ 2013 (Vol. 21), p. 1-2 URL : www.cairn.info/revue-natures-sciences-societes-2013-1-page-1.htm. DOI : [10.1051/nss/2013078](https://doi.org/10.1051/nss/2013078)

chercheurs, mais bien ceux de leurs partenaires : il y a ainsi toujours une double distance entre chercheur et praticien, entre leurs points de vue sur la réalité et entre la nature et le niveau d'élaboration des problèmes que les uns et les autres formulent » (Hubert, Aubertin & Billaud, 2013 : 2)

La spécificité de la recherche-action est d'adopter une temporalité et une proximité à l'action qui ne sont pas celles de la recherche. Il peut être malaisé de déterminer la qualité des matériaux recueillis, car le temps de leur traitement et de leur valorisation ne recouvrent pas celui de la recherche-action proprement dite. Cependant, cette proximité à l'action permet de recueillir une quantité d'éléments a priori ordinaires et d'enrichir les conceptions et les postures théoriques des chercheurs. Pour des chercheurs travaillant en aménagement et en géographie, et s'intéressant à l'action publique locale, cette posture permet d'éviter le travers d'une recherche « hors-sol », trop éloignée de l'action. Elle peut ainsi enrichir les analyses, par exemple sur la mise en place de la concertation, ses rouages, ses objectifs divers et ses ambiguïtés. L'observation de l'élaboration du PCET a permis ce double retour réflexif pour les chercheurs et les praticiens, qui ont chacun eu l'occasion de revoir leurs postulats à l'aune des analyses des partenaires de la recherche-action. Le chercheur (ou le commanditaire) peuvent à cette occasion se défaire de points de vue normatifs qui pourraient sous-tendre leurs réflexions (« vraie concertation », « bonne gouvernance »...). Néanmoins, il convient de ne pas verser dans le penchant inverse qui consisterait à croire que grâce à cette posture de proximité, le chercheur est parfaitement informé et conscient des rouages et qu'il a « tout vu ». La recherche-action telle qu'elle a été pratiquée ici n'est pas une immersion et même avec ce degré de proximité à l'action et aux acteurs, certains mécanismes de régulation et d'arbitrage demeurent encore insaisissables car invisibles, voire inavouables.

Au final, un des apports de ce travail réside sans doute dans la mise au point d'un vocabulaire commun entre chercheurs, agents d'une collectivité territoriale et personnels de l'ADEME. Ces échanges permettant de se mettre d'accord sur les termes constituent un des tout premiers résultats de la recherche-action. Ils sont un préalable essentiel à tout dialogue fertile entre « chercheurs », « acteurs de terrain » et « institutionnels ».

Bibliographie

ADEME (2012), Recensement et évaluation des pratiques de concertation dans les Plans Climat Energie Territoriaux (PCET), ADEME Service Economie et Prospective, 64 p. + annexes

ADEME, La concertation en environnement. Eclairage des sciences humaines et repères pratiques, septembre 2011, 61 p.

ALLAIN S. (2010) « Social Participation in French Water Management: Contributions to River Basin. Governance and New Challenges », in Berry K., Mollard E. (dir.), *Social Participation in Water Governance and Management*, London, Earthscan, p. 95-114.

AMALRIC M. (Coord.) avec BERTRAND F., BONNEFOND M., DEBRAY A., FOURNIER M., LARRUE C., MANSON C., MOZOL P., RICHARD E., ROCHER L. (2011), « *Les politiques environnementales à l'épreuve de l'intercommunalité : vers de nouveaux territoires d'action ?* », Programme PUCA « L'intercommunalité à l'épreuve des faits », MEEDDAT / PUCA, Université de Tours-UMR CITERES, juillet 2011, [http://rp.urbanisme.equipement.gouv.fr/puca/activites/Rapport_Citeres.pdf]

ANDERS G. (2001), « Et si je suis désespéré, que voulez vous que j'y fasse ? », Allia, Paris, 95 p

ARTELIA (2013), Etude sur une communication pour mobiliser dans la durée autour des questions d'adaptation au changement climatique. ADEME Direction régionale Île-de-France, juillet 2013, 145 p.

BALLAN E., « Démocratie et environnement, un mariage arrangé », *Territoires*, 516, 2011, p. 28-29

BARBIER R. & LARRUE C., 2011, Démocratie environnementale et territoires : un bilan d'étape, *Participations*, 1/2011, pp. 67-104 [www.cairn.info/revue-participations-2011-1-page-67.htm]

BARBIER R., RIAUX J., BARRETEAU O., « Science réglementaire et démocratie technique », *Natures Sciences Sociétés*, 18 (1), 2010, p. 14-23.

BERTRAND F. ET LARRUE C. (2007), *Gestion territoriale du changement climatique - Une analyse à partir des politiques régionales. Rapport final*, UMR CITERES 6173 - Université de Tours / programme « Gestion et Impacts du changement climatique » (GICC), juillet 2007, (<http://www.gip-ecofofor.org/gicc/?q=node/275>)

BERTRAND F., ROCHER L. ET MELE P. (2007), *Le changement climatique, révélateur des vulnérabilités territoriales ? Rapport final*, UMR CITERES 6173 - Université de Tours / programme « Politiques territoriales et développement durable » (D2RT), Décembre 2007 (http://www.territoires-rdd.net/recherches_axe4.html)

BERTRAND F. (Coord.), AVEC RICHARD E., ROCHER L. ET SEMAL L. (2012), « ADAP'TERR. L'adaptation au changement climatique : les défis d'une approche intégrée pour les territoires. Rapport final. » 2 Volumes : Synthèse, 148 p. et Enquêtes de terrain, 200 p., UMR CITERES - Université de Tours / programme « Gestion et Impacts du changement climatique » (GICC) - MEEDDAT, (<http://www.gip-ecofor.org/gicc/?q=node/316>)

BERTRAND F. & ROCHER L. (Dir.) (2013), *Les territoires face aux changements climatiques. Une première génération d'initiatives locales*, édition Peter Lang coll. EcoPolis vol.18, Bruxelles, 269 p. <http://www.peterlang.com>

BHERER L. (2011), « Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques », *Participations*, 1 (1), p. 105-133.

BOLTANSKI L., THEVENOT L. (1991), *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard

BOURG D., JOLY P.-B. & KAUFMAN A. (Dir.) (2013), *Du risque à la menace. Penser la catastrophe*, PUF coll. L'écologie en question, 252 p.

CHARVOLIN F. (Coord.) (2013), HICQUAR - Histoire de la concertation dans la mesure et la régulation de la qualité de l'air : cadrages administratifs, neutralité scientifique et débordements citoyens, *Résumé, programme de recherche « Concertation Décision Environnement »*, APR 2008

CONSEIL D'ÉTAT, rapport public 2011 « Consulter autrement, participer effectivement », La documentation française

COUR DES COMPTES (2014), « La mise en œuvre par la France du Paquet énergie-climat », Synthèse du rapport de la Cour des Comptes, janvier 2014, 24 p.

CRUTZEN, P., STOEMER, E.F., (2000), “The ‘Anthropocene’“, *Global Change*, IGBP Newsletter, 41, p.17-18

EMELIANOFF C. (2004), *Les villes européennes face au développement durable : une floraison d'initiatives sur fond de désengagement politique*, cahier du PROSES n°8, Fondation Nationale des Sciences Politiques (FNSP), Paris, Janvier/Février 2004, 34 p.

ENERGYCITIES / ADEME (2013), *Quelles solutions pour mobiliser les acteurs locaux dans le PCET ?*, Synthèse de la première rencontre des collectivités participantes au programme ENGAGE, 10 juin 2013, 9 p.

ETD / ASSOCIATION 4D (2010), *La concertation dans la conduite d'un Plan Climat-Énergie Territorial. Imaginer, concevoir, construire et faire vivre collectivement un PCeT sur son territoire*, Les notes d'ETD, octobre 2010, 32 p.

FNH (2013), *Démocratie participative - Guide des outils pour agir*, Fondation Nicolas Hulot, juin 2013, 46 p.

FODOR F. & BRUNETIERE V. (2011), *Climat d'angoisse. L'imaginaire du changement climatique*, Les deux encres, Coll. Sciences Humaines, 120 p.

FONDATION ROI BAUDOIN 2006, « Méthodes participatives, un guide pour l'utilisateur » en ligne : http://www.kbs-frb.be/uploadedFiles/KBS-FRB/Files/FR/PUB_1600_MethodesParticipatives.pdf

GIEC, (2007), « Résumé à l'intention des décideurs ». In: *Bilan 2007 des changements climatiques: Impacts, adaptation et vulnérabilité*. Contribution du Groupe de travail II au quatrième Rapport d'évaluation. Rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, M.L. Parry, O.F. Canziani, J.P. Palutikof, P.J. van der Linden and C.E. Hanson, (éd.), Cambridge University Press, Cambridge, Royaume-Uni.

GODARD O., 2010, Cette ambiguë adaptation aux changements climatiques, *Natures Sciences Sociétés*, 18 (3), Dossier « Adaptation aux changements climatiques », pp. 287-297

GODINOT S. (2011), Les plans climat énergie territoriaux : voies d'appropriation du facteur 4 par les collectivités et les acteurs locaux ?, *Développement durable et territoires* [En ligne], Vol. 2, n° 1 | Mars 2011, <http://developpementdurable.revues.org/8874>

GRUCA P. (2011), « Fukushima est partout », pp.38-41 In : L'Ecologiste n°34, juin-août 2011, « Le climat, l'énergie et vous »

HAMILTON C. (2012), Nous sommes tous des climato-sceptiques, pp.221-243 In : ZACCAÏ E., GEMENNE F. & DECROLY J.-M. (Dir.), *Controverses climatiques, sciences et politiques*, Presses de Sciences Po, Paris, 256 p.

HUBERT B., AUBERTIN C. & BILLAUD J.-P. (2013), « Recherches participatives, recherches citoyennes ... une clarification nécessaire », *Natures Sciences Sociétés* 1/ 2013 (Vol. 21), p. 1-2 URL : www.cairn.info/revue-natures-sciences-societes-2013-1-page-1.htm. DOI : [10.1051/nss/2013078](https://doi.org/10.1051/nss/2013078)

IPCC, (2007) *Summary for Policymakers*. In: *Climate Change 2007: The Physical Science Basis*. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Solomon, S., D. Qin, M. Manning, Z. Chen, M. Marquis, K.B. Averyt, M.Tignor and H.L. Miller (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA.

LARRERE C. (2003) , « Le principe de précaution et ses critiques », *Innovations*, 2003/2 no 18, p. 9-26. DOI : 10.3917/inno.018.0009

LARRUE C. (2007), *Les différentes modalités de participation du public envisageables dans le cadre de l'agenda 21 de la région Centre*, Note de cadrage, Université de Tours, Avril 2007, 5 p.

LE TREUT (Coord.) (2013), *Prévoir pour agir, La Région anticipe le changement climatique*, Presses universitaires de Bordeaux

MAGNAN A., DUVAT V., GARNIER E. (2012), Reconstituer les « trajectoires de vulnérabilité » pour penser différemment l'adaptation au changement climatique. *Natures Sciences Sociétés* 20, 82-91

MELE P. (*Dir.*) (2013), « Conflits de proximité et dynamiques urbaines », Presses Universitaires de Rennes, juillet 2013

MONNOYER-SCHMIDT L. (*Coord.*) (2013), « *Formats de l'expression citoyenne dans les procédures locales de concertation en environnement : une comparaison européenne* », Synthèse, programme de recherche « Concertation Décision Environnement », APR 2008

PAUTARD E. (2009), « Vers la sobriété électrique. Politiques de maîtrise des consommations et pratiques domestiques », thèse de doctorat, CERTOP

PETIT S., (2011) Le temps de demain. Un collectif engagé autour du changement climatique et de ses impacts. *Terrains et Travaux*, (18): 103-120.

PIDGEON N. (2012), "Climate Change Risk Perception and Communication: Addressing a Critical Moment?", *Risk Analysis*, Volume 32, Issue 6, pp. 951–956, June 2012

PNUE / FUTERRA (2005), Communiquer sur le développement durable. Comment produire des campagnes publiques efficaces, 66 p.

REBOTIER J. (2013), « *Enjeux et défis des politiques locales d'adaptation aux changements climatiques en Aquitaine* », *Geographicalia*, 63-64 (2013), 157-176.

REGION RHONE-ALPES (2011), *Atelier citoyen sur le climat*, septembre 2011, 33 p. + annexes

ROPEIK D. (2013), « *The Importance of Risk Perception for Effective Climate Change Communication* », Climate Central, publié le 13 Décembre 2010

RUMPALA Y. (2008), « *Le "développement durable" appelle-t-il davantage de démocratie ? Quand le "développement durable" rencontre la "gouvernance"...* », *Vertigo*, 8 (2), 2008, <http://vertigo.revues.org/4996>

SEMAL L. (2012), *Militer à l'ombre des catastrophes. Contribution à une théorie politique environnementale au prisme des mobilisations de la décroissance et de la transition*, thèse en science politique, Université Lille 2, soutenue le 8 décembre 2012, 572 p. + annexes

SEWELL, W. R. D., & O'RIORDAN, T. (1976). The culture of participation in environmental decisionmaking. In A. E. Utton, W. R. D. Sewell & T. O'Riordan (Eds.), *Natural Resources for a Democratic Society: Public Participation in Decision-making*, pp. 1-21. Boulder, Colorado: Westview Press

SFEZ L. & CAUQUELIN A. (2005), Analyse des attitudes face à l'adaptation au changement climatique. Le cas de deux stations de moyennes montagnes dans les Alpes de hautes Provence, CREDAP-CREDATIC / ADEME Service Economie, juin 2005, Paris, 128 p.

TEDDIF (2012), Etude-bilan des PCET franciliens, Réseau Territoires, Environnement et Développement Durable en Île-de-France ADEME / Région Île-de-France / MEDDE / ARENE / ETD, juin 2012, 25 p. + annexes

WILBANKS, T. J. (2006). Stakeholder involvement in local smart growth: Needs and challenges, pp. 111-128. In M. Ruth (Ed.), *Smart growth and climate change : regional development, infrastructure and adaptation* (pp. xxv, 403 p.). Cheltenham, UK ; Northampton, MA: Edward Elgar

Liste des abréviations utilisées

A21	Agenda 21 Local
AASQA	Association Agréée de Surveillance de la Qualité de l'Air
AEU	Analyse Environnementale de l'Urbanisme
AVERN	Association Vie Environnement Nature
BAC	Bassin d'Alimentation de Captage
BC P&S	Bilan Carbone Patrimoine et Service
CC	Changements Climatiques
CCAS	Centre Communal d'Action Sociale
CCI	Chambre de Commerce et d'Industries
CEP	Conseil en Energie Partagé
CG	Conseil Général
COPIL	Comité de Pilotage
COT	Contrat d'Objectifs Territorial
CPER	Contrat de Projet Etat Région
CR	Conseil Régional
DA	Dreux Agglomération (devenue au 1 ^{er} janvier 2014 l'Agglomération du Pays de Dreux)
EIE	Espace Info Energies
EnR	Energie Renouvelable
Feder	Fonds Européen de Développement Régional
GES	Gaz à Effet de Serre
PAE	Plan Administration Eco-responsable
PCET	Plan Climat Energie Territorial
PCER	Plan Climat Energie Régional
PDU	Plan de Déplacement Urbain
PLH	Plan Local de l'Habitat
PLPD	Plan Local de Prévention des Déchets
PLU	Plan Local d'Urbanisme
SAGE	Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SCoT	Schéma de Cohérence Territorial
SRCAE	Schéma Régional Climat Air Energie
SRCE	Schéma Régional de Cohérence Ecologique
STEP	STation d'EPuration des eaux usées
TAD	Transport à la Demande
TVB	Trame Verte et Bleue
ZDE	Zone de Développement Eolien

Annexes

Liste des personnes interrogées

1^{ère} vague d'enquêtes, de juillet à septembre 2013

Le 17 juillet 2013 :

Alain FILLON, Vice président de Dreux agglomération en charge de l'Environnement
Maire de Luray, conseiller général PS (canton de Dreux est)

Michel ETIENNE-AUGUSTIN, Vice-président de Dreux agglomération en charge du
Développement Durable et des Contractualisations, maire de Boissy-en-Drouais

Hugues des LIGNERIS, chef de service, Direction générale adjointe de l'Environnement
et des Transports, Dreux Agglomération

Rémi NORMAND, Conseiller en énergie partagé, DDDC, Dreux Agglomération

Jean JIMENEZ, Directeur Général des Services, Dreux Agglomération

Le 18 juillet 2013 :

Benoit DEY, chargé de mission Offre d'accueil économique, Direction du
développement économique, Dreux Agglomération

Elise GRESSARD, responsable transports et 'urbanisme, Direction de l'environnement et
des Transports / DDDC, Dreux Agglomération

Isabelle COLLIN, chef de service, Direction du Développement Durable et des
Contractualisations (DDDC), Dreux Agglomération

Le 28 août 2013 :

Catherine GUIMARD, chargée de mission Territoire durable et référent PCET, ADEME
Centre (entretien téléphonique)

Le 4 septembre 2013 :

Daniel FRARD, Vice-président de Dreux agglomération en charge des Transports, maire
de Vernouillet, Conseiller général PS (canton de Dreux sud)

Anne Claire RIVEREAU, Chargée de mission PLU - animatrice PCET, DDDC, Dreux
Agglomération

Le 17 septembre 2013 :

Philippe RIVE, directeur de la SEM Gedia

Caroline TAMI, Responsable Déchets et Centre de tri, Direction de l'Environnement et
des Transports, Dreux Agglomération

2^{ème} vague d'enquête, de janvier à février 2014

Le 15 janvier 2014 :

Isabelle COLLIN (chef du service DD)

Anne-Claire RIVEREAU (chargée de mission Cit'ergie et PCET)

Le 18 février 2014 :

Philippe RIVE, directeur de la SEM Gedia

Daniel FRARD, Vice-président de Dreux agglomération en charge des Transports, maire de Vernouillet, Conseiller général PS (canton de Dreux sud)

Jean JIMENEZ, Directeur Général des Services, Dreux Agglomération

Le 19 février 2014 :

Elise GRESSARD, responsable transports et 'urbanisme, Direction de l'environnement et des Transports / DDDC, Dreux Agglomération

Dominique LEOST, élu à Vert-en drouais, siégeant à Dreux Agglomération

Michel ETIENNE-AUGUSTIN, Vice-président de Dreux agglomération en charge du Développement Durable et des Contractualisations, maire de Boissy-en-Drouais

Le 26 février 2014 :

M. TRINDADE, responsable commercial, Keolys (entretien téléphonique)

Le 25 mars 2014 :

Florent Chaudot, chargé de mission PCET, Agglomération du Pays de Dreux (entretien téléphonique)

Guide d'entretien pour la 1^{ère} vague d'enquête

Présentation – sujet de l'étude – responsabilités de l'interviewé / parcours professionnel et formation

L'histoire de la politique énergie climat à Dreux Agglomération

Comment DA arrive aujourd'hui à s'engager dans une démarche PCET ?

(Retracer le parcours de DA jusqu'à l'engagement dans une politique énergie-climat)

*Comment percevez-vous les différentes trajectoires de réduction quantifiée de GES (3*20, Facteur 4) ? Vous paraissent-ils réalistes, atteignables ?*

D'après vous, quels sont les principaux enjeux territoriaux concernés par les CC ?

(En termes d'enjeux et de leviers d'action, en termes de vulnérabilités et d'opportunités)

Quels sont vos attentes et les intérêts associés à la démarche PCET/Cit'ergie ?

(Qu'est-ce qui devrait changer avec le PCET dans vos actions à DA ?)

La concertation dans le PCET

Que reprenez-vous de l'expérience de concertation conduite lors de l'élaboration de l'A21 ? (apports et limites, pistes d'amélioration)

Comment voyez-vous et qu'attendez-vous des temps de concertation associés à l'élaboration du PCET ?

(Simple formalité, processus d'information nécessaire, réserve d'idées, validation et légitimation de la démarche, temps indispensable...)

Selon vous, quels publics (au sens large) doit-on toucher/mobiliser en priorité ?

Comment mieux associer les parties-prenantes, notamment sur la durée ?

(Propositions et suggestions pour la concertation à venir)

Guide d'entretien pour la 2nde vague d'enquête

Présentation – sujet de l'étude – responsabilités de l'interviewé / parcours pro et formation

I. Perception et représentation de la politique énergie climat à Dreux Agglomération

L'élaboration du PCET de DA a-t-elle permis une évolution des représentations du problème ? (en termes d'enjeux associés, de priorités et de leviers d'action ? En termes de vulnérabilités et d'adaptation ? en termes de volumes d'émissions et de quantités de réductions de GES ?)

II. Les effets de la concertation dans le PCET

Quels apprentissages et quelles améliorations identifiez-vous par rapport à l'exercice de concertation pour l'élaboration de l'Agenda 21 ?

Quels sont, selon vous, les apports des temps de concertation associés à l'élaboration du PCET (ce qui a marché) ?

En termes de contenu (*éléments inédits, éléments renforcés, modifiés ou écartés*) ?

En termes de nouveaux acteurs et de gouvernance territoriale ? *Comment qualifieriez-vous le portage dont a bénéficié ce plan ?*

Quelles sont, selon vous, les limites de la concertation telle que menée lors de l'élaboration du PCET (ce qui n'a pas marché, ce qui aurait pu être fait) ?

Rôle et apport de l'ADEME et de Cit'ergie ?